I. Abhandlungen.

Ergebnisse der preussischen Einkommensteuer und Vorschläge zu ihrer Verbesserung.

Von Professor Dr. C. G. Kries in Berlin.

Ueber keine Steuerform haben die Ansichten der öffentlichen Meinung, der Wissenschaft und der practischen Staatsmänner sich in kurzer Zeit so auffallend zwischen zwei Extremen hin und her bewegt, wie in Beziehung auf die Einkommensteuer.

In der zweiten Hälfte des vorigen Jahrhunderts gab Adam Smith einer damals sehr verbreiteten Ansicht den wissenschaftlichen Ausdruck, indem er den Grundsatz aufstellte, alle Abgaben sollten nach der Leistungsfähigkeit der Steuerpflichtigen, das heisse nach Verhältniss des Einkommens, welches sie unter dem Schutze des Staates geniessen, vertheilt werden [1].

Neben dem dringenden Bedürfniss des Staates war es diese in allgemeiner Anerkennung stehende Lehre, welche den jüngeren Pitt zu Ende des vorigen Jahrhunderts ermuthigte, dem Parlamente die Erhebung einer Einkommensteuer vorzuschlagen. Dieselbe

1) *The subjects of every state ought to contribute towards the support of the government as nearly as possible in proportion to their respective abilities, that is in proportion to the revenue, which they respectively enjoy under the protection of the state. Ad. Smith Wealth of nations Book V. Chap. II. Part II. No. 1. 19th ed. London* 1799. *Vol. III. pag.* 255.

wurde auch wirklich eingeführt, und nach mehrfachen Versuchen über die ihr zu gebende zweckmässigste Gestalt bis zum Ende des Continentalkrieges als eine der wichtigsten Hilfsquellen des Staatsschatzes beibehalten.

Indess schon die ersten Versuche ihrer Einführung verfehlten nicht, ihr heftige Gegner zu erwecken. Die lebhaften Beschwerden, welche sie bei einer allerdings sehr straffen Anspannung der Steuerkräfte (bei einer Steuer von 10% des Einkommens) in England hervorrief; ein verfehlter Versuch ihrer Nachahmung in Preussen (1812) und endlich ihre Aufhebung in England selbst nach Herstellung des Friedens, befestigten bei den Staatsmännern, sowie bei vielen Koryphäen der Wissenschaft die Ueberzeugung, dass die practischen Schwierigkeiten ihrer gerechten Vertheilung unüberwindlich seien, und man daher wohl thue, von dem Versuche ihrer Erhebung ganz abzustehen, wofern nicht die dringendste Noth zwinge, über alle Mängel und nachtheiligen Folgen der Maassregel sich zeitweilig hinwegzusetzen [1].

Doch gewann die Ansicht, dass alle Steuern mindestens der Theorie nach nach dem Einkommen veranlagt werden sollten, und es die Aufgabe der Finanzkunst sei, sich diesem Ziele so

---

1) So urtheilte Friedrich v. Raumer in seiner Abhandlung über das britische Steuersystem, insbesondere die Einkommensteuer. Berlin 1810. S. 233. Er führte dabei die Worte eines, wie er sagt, unserer grössten Finanzkundigen an, der sich bereits im Jahre 1800 folgendermassen aussprach:

„Ich halte die Einkommensteuer für ein lehrreiches und auf immer schreckendes Beispiel der radikalen Untauglichkeit aller auf eine grosse Sphäre berechneten directen Abgaben, für einen redenden Beweis von der Falschheit aller der verführerischen Theorieen, die uns die Freiheit und den Wohlstand der Völker an diese Aufgabe ausschliessend gebunden zeigen wollen.“

Aehnliche Ueberzeugungen blieben seit der Herstellung des Friedens in den höheren Kreisen der preussischen Beamtenwelt herrschend. Mit besonderer Wärme und Klarheit hat J. G. Hoffmann in seiner Lehre von den Steuern, Berlin 1840, Seite 37 ff. die Ansicht, dass alle Steuern nach dem Einkommen zu vertheilen seien, widerlegt. Es heisst daselbst unter Anderm:

„Nicht der Mangel getreuer Angaben des Einkommens, sondern die reine Unmöglichkeit, das gerechte Verhältniss desselben zur Steuererhebung davon aufzufinden, verwandelt alle Versuche, die Steuer nach dem Einkommen zu vertheilen, in eitle Träume.“

weit als möglich zu nähern, bald wieder die Gunst der öffentlichen Meinung und blieb auch in der Wissenschaft trotz des Widerspruchs hoch geachteter Männer die vorherrschende. Der glückliche Versuch Peels, die englische Einkommensteuer aus ihrem Grabe aufzuerwecken, — oder wie sein Schüler und Nachfolger Gladstone sich ausdrückt — diese zeitweilig aufgehobene Waffe zur Bestehung einer neuen Fehde aus der Rüstkammer wieder hervorzuholen — gab diesen Ansichten nicht nur neuen Schwung, sondern verdunkelte auch die im Anfange des Jahrhunderts gemachten Erfahrungen dergestalt, dass man von neuem glaubte, die Einkommensteuer an die Stelle aller übrigen, mindestens aller drückenden Steuern setzen zu können [1]).

Ein zehnjähriger Zeitraum ihres Bestehens hat indess hingereicht, um zunächst wenigstens in England die rückläufige Bewegung wieder eintreten zu lassen, und der Ueberzeugung, dass die Einkommensteuer zu einer dauernden Erhebung sich nicht eigne, daselbst von neuem das Uebergewicht zu verschaffen. Es ist nicht zu bezweifeln, dass die Einkommensteuer, sobald die Umstände dies irgend gestatten, in England wieder aufgehoben werden wird.

Im Gegensatz zu diesem Hin- und Herwogen der öffentlichen Meinung und der durch die Verhältnisse allerdings hinreichend motivirten, bald sehr starken Benutzung, bald gänzlichen Aufhebung der Einkommensteuer in England zeigt die Entwickelung derselben in Preussen einen stetigen Fortschritt zu einem bestimmten Ziele, dem Ziele der möglichst vollkommenen Ausbildung einer dauernden direkten Personalsteuer, als eines Ecksteines nicht nur des Finanzsystems, sondern auch der politischen Verfassung des Staates.

Dieser eigenthümlichen Bedeutung und Stellung wegen verdient die preussische Einkommensteuer in Verbindung mit der, ihre Grundlage bildenden, Klassensteuer ohne Zweifel Gegenstand

---

1) Die Motive des Finanzministeriums zu den im Jahre 1849, 50 und 51 vorgelegten Gesetzentwürfen erwähnen Anträge, die darauf hinausliefen, bestehende Steuern bis zum Betrage von einigen 30 Mill. Rthlrn. aufzuheben, und den Ausfall durch die „allein gerechte" Einkommensteuer zu decken.

der allgemeinen Aufmerksamkeit und wissenschaftlichen Erörterung zu sein.

Ihre Betrachtung ist ausserdem für alle, welche der Entwickelung des preussischen Staatswesens ihre Theilnahme zuwenden, von grossem practischen Interesse. Denn das Ziel ihrer Ausbildung ist noch nicht erreicht.

Andererseits sind seit ihrer Einführung nunmehr drei Jahre verflossen und ihre Ergebnisse liegen klar genug vor, um darüber urtheilen zu können, welche Fortschritte auf der zu durchmessenden Bahn bereits gemacht sind, und welcher Theil derselben noch vor uns liegt.

Der Unterzeichnete hat diesem Gegenstande schon vor nun 7 Jahren — nachdem der Vereinigte Landtag den ihm vorgelegten Entwurf zur Einführung der Einkommensteuer soeben abgelehnt halte, und es vorauszusehen war, dass die Frage von neuem zur Erörterung kommen würde, — eine ziemlich ausführliche Untersuchung gewidmet, und sich dabei bemüht, sowohl die in der Sache liegenden Schwierigkeiten offen zu legen, welche damals die Annahme des Gesetzentwurfes vorzugsweise verhindert hatten, als auch das Ziel zu bezeichnen, welches bei einer neuen gesetzlichen Vorlage ins Auge zu fassen sein würde. Der Unterzeichnete hat ferner vor Kurzem die Grundzüge und Ergebnisse der englischen Einkommensteuer zum Gegenstande seiner Darstellung gemacht, grossentheils in der Absicht, um dadurch für die richtige Würdigung und fernere Verbesserung der preussischen Einkommensteuer ein neues Licht und neue Gesichtspunkte zu gewinnen.

Er hofft daher, Entschuldigung zu finden, wenn er sich von neuem mit diesem Gegenstande beschäftigt. Als seine Aufgabe bezeichnet er dabei die kurze Darlegung der Umstände und Verhältnisse, welche die Einführung der Einkommensteuer in Preussen veranlassten und bedingten, sowie der Ergebnisse, welche dadurch erreicht sind; die etwas ausführlichere Erörterung der Mittel, wodurch die Einkommensteuer an und für sich verbessert werden kann, und schliesslich die Andeutung der Maassregeln, welche zu ergreifen sein dürften, damit wir den ursprünglichen Zweck der Einführung dieser neuen Steuer nicht verfehlen.

I. Einführung der Einkommensteuer [1]).

Die breite Grundlage der Einkommensteuer in Preussen und zugleich die Wurzel, aus der sie hervorgegangen ist, ist die **Klassensteuer**. Um die Bedeutung und Stellung der preussischen Einkommensteuer richtig zu würdigen, müssen wir daher der Klassensteuer mit wenigen Worten gedenken.

Die Klassensteuer trat zugleich mit dem allgemeinen Gesetz über die Einrichtung des Abgabenwesens vom 30. Mai 1820, durch welches die im Kriege gänzlich verloren gegangene Ordnung des Staatshaushaltes wiederhergestellt und fest begründet wurde, ins Leben.

Ihr Zweck war zunächst die Aufbringung einer Summe von rund 8 Mill. Thaler, welche zu decken blieb, nachdem die Erhebung der Zölle, der Getränkesteuer und der Salzsteuer geregelt, die vorläufige Beibehaltung der Grundsteuer in ihrer bisherigen Verfassung entschieden, und ein Ueberschlag des Ertrages der neu einzuführenden Stempel- und Gewerbesteuer gewonnen war.

Zu dem Gedanken, die hiernach noch fehlende Summe durch eine direkte Personalsteuer zu beschaffen, gab eine zunächst in Schlesien gemachte Erfahrung Veranlassung [2]).

---

1) Die Quellen der nachstehend gegebenen Darstellung sind die Verhandlungen des ersten Vereinigten Landtages, herausgegeben von E. Bleich. Berlin, 1847, woselbst Band II. S. 30 ff. der erste von der Regierung vorgelegte Gesetzentwurf wegen Einführung einer Einkommensteuer nebst den Motiven dazu abgedruckt ist. Das Gutachten und die Berathungen des Landtages darüber folgen a. a. O. Bd. III. und IV. S. 1576 ff. 1585 ff. 1654 ff. 1659 ff. — 2) Die den Kammern in den Jahren 1849—51 vorgelegten Gesetzentwürfe nebst den Motiven und den darüber erstatteten Commissionsberichten und Berathungen in den Kammern selbst, insbesondere a) der Gesetzentwurf, die Einführung einer Einkommen- und Klassensteuer betreffend nebst den Motiven. Berlin 1849. Deckersche Hofbuchdruckerei. b) Der Gesetzentwurf, die Einführung einer Einkommensteuer und Klassensteuer betreffend, nebst den Motiven. 2te Kammer in der Sitzungszeit 1849/50. No. 171. 172. Der Commissionsbericht darüber von Kamphausen No. 454. c) Der Gesetzentwurf u. s. w. nebst Motiven und Commissionsbericht aus der Session im Frühjahr 1851. 2te Kammer No. 26. 72.

2) Vergleiche hierüber und über das Folgende Hoffmanns Lehre von den Steuern S. 152 ff.

Man hatte dort auf den Rath einiger Grundbesitzer statt einer allgemeinen Consumtionssteuer, zu deren Ausschreibung die Kriegsdrangsale nöthigten, deren Beitreibung indess auf unüberwindliche Schwierigkeiten stiess, die Erhebung einer allgemeinen Personalsteuer im Betrage von $^1/_2$ Rthlr. jährlich für alle überzwölfjährigen Personen versucht, und zwar mit glücklichem Erfolge.

Nach dem damaligen Stande der Bevölkerung von $11^1/_4$ Mill Einw. konnte man den Eingang der fehlenden Summe von 8 Mill. Thlr. durch die Erhebung einer Steuer von $^1/_2$ Rthlr. von jeder überzwölfjährigen Person im ganzen Staate erwarten, wenn es gelang, durch die Erhöhung dieses Steuersatzes für die Wohlhabenderen das Doppelte der Summe aufzubringen, welche eine gleichmässige Kopfsteuer von $^1/_2$ Rthlr. ergeben haben würde.

Um diesen mässigen Voranschlag zu erreichen, schien die Einrichtung einiger weniger Steuerstufen hinreichend, und man blieb hierbei um so mehr stehen, als die im Anfange dieses Jahrhunderts in England wie in Preussen selbst gemachten Erfahrungen, wie wir oben erwähnten, einen starken Eindruck von den Schwierigkeiten, um nicht zu sagen, der Unausführbarkeit einer Einkommensteuer hinterlassen hatten.

Man wollte sich damit begnügen, die directe Personalsteuer jedes Staatsbürgers nach dessen äusseren Lebensverhältnissen zu bestimmen und ging dabei von der Idee aus, dass die Verpflichtung, einen gewissen Steuersatz zu tragen, als die Folge des Anspruches betrachtet werden solle, vermöge der ganzen Lebensstellung, einer gewissen Klasse der Gesellschaft anzugehören. Für jeden nach Beschäftigung, Bildung, Umgang u. s. w. unter sich verbundenen und von anderen Schichten der Gesellschaft sich unterscheidenden Stand wollte man eine bestimmte Steuer festsetzen, deren gleichmässige Entrichtung ebenso wie ein entsprechender Aufwand für Kleidung, Wohnung, Erwiederung genossener Gastlichkeit u. s. w. von jedem Staatsbürger als eine Folge seiner Stellung in der Gesellschaft, und daher nicht nur als eine gesetzliche, sondern auch als eine Anstands- und Ehrenpflicht betraehtet werden solle.

Solcher Stände oder Klassen unterschied man 4, indem

man bemerkte, dass die bürgerliche Gesellschaft ungeachtet aller Mannigfaltigkeit der Entwickelung, und aller Uebergangsstufen, welche es erschweren möchten, scharfe Grenzlinien zu ziehen, doch im Grossen und Ganzen nach Beschäftigung, Bildung und Rang in 4 grosse Hauptabtheilungen zerfalle, welche man durch die Benennungen 1) Arbeiterstand, 2) niederer Bürgerstand (Bauern- und Handwerkerstand), 3) mittlerer Bürgerstand (Stand der Gutsbesitzer und Kaufleute), 4) höherer Bürger- und Herrenstand (Stand der grossen Grundbesitzer, Fabrikanten und Banquiers u. dgl.) zu bezeichnen und zu unterscheiden pflege.

Von dieser Ansicht aus beabsichtigte man ursprünglich nur 4 verschiedene Steuersätze zu erheben, deren jeder für die entsprechende Klasse mässig genug war, dass dessen willige Entrichtung als eine Anstands- und Ehrenpflicht erwartet werden mochte. In der untersten oder IV^{ten} Klasse (dem Arbeiterstand) sollte nämlich von jeder über 14jährigen Person eine jährliche Kopfsteuer von $\frac{1}{2}$ Rthlr.; in den folgenden drei Klassen eine jährliche Steuer von jeder Haushaltung und zwar 4 Rthlr. in der III^{ten}, 12 Rthlr. in der II^{ten}, und 24 Rthlr. in der I^{ten} Klasse entrichtet werden.

Diese der Klassensteuer ursprünglich zum Grunde liegende Idee erfuhr indess bei der Ausführung des Planes durch den Einfluss der practisch vorliegenden Verhältnisse, sowie der in der Mehrheit der Bevölkerung herrschenden Ansichten nach zwei Seiten hin eine wesentliche Umgestaltung.

Einmal hielt man die Durchführung einer direkten Personalsteuer nach den hervorgehobenen Gesichtspunkten in den verkehrreicheren Städten, theils wegen der grösseren Beweglichkeit der Bevölkerung, theils wegen der mannigfaltigeren, jeden Klassenunterschied verwischenden Entwickelung der Lebensverhältnisse für unausführbar. Da die Städte überdies durch das alte Steuersystem daran gewöhnt waren, ihren Beitrag zu den Bedürfnissen des Staates durch Consumtionssteuern — durch die Accise — aufzubringen, so entschied man sich dahin, ihnen dies unter entsprechenden Modificationen auch ferner zu gestatten. So wurde in den bedeutenderen Städten der Monarchie die Mahl- und Schlachtsteuer an Stelle der Klassensteuer eingeführt, und für

eine Bevölkerung von mehr als 2 Millionen Einwohner eine Ausnahme von der allgemeinen Personalsteuer begründet.

Die zweite Abänderung des ursprünglichen Planes wurde durch die nicht nur unter den Steuerpflichtigen, sondern auch unter den Steuerbeamten herrschende Ansicht erzwungen, dass die Gerechtigkeit bei der Vertheilung einer Personalsteuer ein engeres Anschliessen an die verschiedenen Grade der Leistungsfähigkeit und insbesondere eine höhere Belastung der Wohlhabenderen erheische, als bei einer nur 4fachen Abstufung der Steuersätze möglich blieb. Dies führte dazu, dass anstatt 4, allmählig 12 Steuerstufen oder Klassen gebildet und zugleich der Steuersatz der ersten (obersten) Klasse von 24 Rthlr. nach und nach auf 144 erhöht wurde.

Beide Momente, die Erhebung der Mahl- und Schlachtsteuer an Stelle der Klassensteuer in den bedeutenderen Städten und das Bestreben, die Personalsteuer der individuellen Leistungsfähigkeit anzupassen, statt nur die Standesunterschiede in allgemeinen Umrissen zu berücksichtigen, waren — wenn gleich in verschiedenem Sinne — auch ferner die treibenden Kräfte für die weitere Entwicklung dieser Angelegenheit.

Die Mahl- und Schlachtsteuer — obwohl finanziell nach Verhältniss der Bevölkerung sehr viel einträglicher als die Klassensteuer — wurde als eine Abgabe von den nothwendigsten Lebensbedürfnissen und zugleich als ein Hemmniss für die Freiheit des innern Verkehres von Jahr zu Jahr mehr ein Gegenstand heftiger Angriffe. Diese wurden besonders lebhaft und allgemein, nachdem durch die erfolgreiche Bewegung der öffentlichen Meinung in England gegen die Korngesetze gleichsam das Signal zu einer Erhebung gegen Abgaben von unentbehrlichen Lebensmitteln und gegen alle Fesseln des freien Handels gegeben war.

Auf der andern Seite hatte die Vermehrung der Steuerstufen, — wenn gleich die oberste Finanzbehörde bemüht war, die Unterscheidung von 4 Hauptklassen, deren jede in 3 oder mehr Unterabtheilungen zerfiel, aufrecht zu erhalten — unvermeidlich die Folge, die Veranlagung der Steuer nach Merkmalen der äusseren Lebensstellung immer schwieriger zu machen. Eben den Erfolg hatte die Erhöhung der Steuersätze, da

hierdurch die Bereitwilligkeit, die auferlegte Steuer als Pflicht des Anstandes zu tragen, geschwächt und allmählig aufgehoben wurde.

Die Unzulänglichkeit äusserer Merkmale, um danach verschiedene Steuersätze insbesondere auf die wohlhabenderen Einwohner nach der Vorschrift des Gesetzes mit Sicherheit zu vertheilen, und zugleich der Richtung der öffentlichen Meinung gemäss einen Jeden möglichst nach seiner Leistungsfähigkeit zu treffen, begründete nach und nach ein Herkommen, wonach bei der Veranlagung der Wohlhabenderen zur Klassensteuer mehr und mehr Rücksicht auf ihr Einkommen genommen wurde.

Da indess dieses Herkommen mit der ursprünglichen Idee der Klassensteuer sowie mit dem Buchstaben des Gesetzes im Widerspruch stand, so veranlasste dasselbe eine Ungleichförmigkeit bei der Veranlagung der Steuer in verschiedenen Gegenden und eine erhöhte Unsicherheit der Entscheidung in den oberen Instanzen bei Berufungsfällen.

Hiernach trat das Bedürfniss einer Reform auf diesem Punkte klar hervor. Auch hier trugen die Ereignisse in England wesentlich dazu bei, dasselbe stärker empfinden zu lassen. Noch ehe die Aufhebung der Korngesetze daselbst durchgesetzt war, und zum Theil, um dieselbe wo möglich vermeiden zu können, hatte Peel dort eine Einkommensteuer wirklich eingeführt, und dadurch, wie wir bereits erwähnten, die mindestens in den oberen Kreisen der Finanzverwaltung lange festgehaltene Vorstellung von der Unausführbarkeit einer solchen Steuerform mächtig erschüttert.

Beides zusammen, der wachsende Unwille der öffentlichen Meinung gegen die Mahl- und Schlachtsteuer und die neu belebte Ueberzeugung, dass die Heranziehung der Wohlhabenderen zur Tragung der Staatslasten durch eine Einkommensteuer ausführbar sei und von der Gerechtigkeit erheischt werde, veranlasste die Staatsverwaltung zu einer Zeit, als die Finanzlage Preussens noch eine sehr günstige war, und man über jährliche Ueberschüsse zu verfügen hatte, dem Vereinigten Landtage im Jahre 1847 einen Gesetzentwurf über die Aufhebung der Mahl- und Schlacht-

steuer und Einführung einer Einkommensteuer zur Deckung des dadurch entstehenden Einnahmeausfalles vorzulegen.

Der Zweck der Regierung war dabei nicht auf Vermehrung der Staatseinnahme gerichtet, wozu ein Bedürfniss damals nicht vorlag, sondern auf Verbesserung des Finanzsystems in der von der öffentlichen Meinung laut geforderten Richtung. Die Besteuerung unentbehrlicher Lebensmittel sollte aufhören, die noch gebliebene Schranke des innern Verkehres hinweggeräumt, und der Unterschied zwischen mahl- und schlachtsteuerpflichtigen und klassensteuerpflichtigen Ortschaften aufgehoben werden. Zu dem Ende sollte die Klassensteuer allgemein eingeführt, zugleich aber durch eine Umgestaltung in den oberen Stufen in eine Einkommensteuer verwandelt werden.

Bei aller Anerkennung der wohlmeinenden Absicht, welche die Regierung bei der Vorlage dieses Gesetzentwurfes hegte, kann man gleichwohl schwerlich verkennen, dass derselbe damals die zu seiner Durchführung nöthige Reife noch nicht hatte.

Der Ausführung des Reformplanes standen hauptsächlich zwei Schwierigkeiten entgegen.

Einmal unterlag die Form und Gestalt, in welcher die Einkommensteuer erhoben werden sollte, begründeten Bedenken.

Zweitens beruhete die Ordnung des Haushaltes der mahl- und schlachtsteuerpflichtigen Städte grossentheils auf dem Zuschlage zu dieser Steuer, welcher fast in allen betreffenden Orten für Rechnung der städtischen Kassen erhoben wurde. Der Gesetzentwurf hatte dieser zweiten Schwierigkeit zwar gedacht, jedoch nicht genügende Mittel zu ihrer Beseitigung vorgesehen.

Die Bedenken gegen die vorgeschlagene Form der Einkommensteuer hatten ihren Grund theils in einer zu weit gehenden Nachgiebigkeit gegen die damaligen Forderungen der öffentlichen Meinung, theils in der Schwierigkeit, die für sehr abweichende Verhältnisse berechnete Gestalt der englischen Einkommensteuer den unsrigen anzupassen. Nach dem Entwurf sollte fundirtes Einkommen von unfundirtem, das heisst aus Renten bezogenes von dem durch Arbeitsleistung erworbenen Einkommen unterschieden und nach einem verschiedenen Procentsatze

besteuert werden — ein Gedanke, der auch in England kürzlich mit Lebhaftigkeit verfochten worden ist, den wir jedoch für ebenso unberechtigt, als unausführbar erklären müssen.

Man glaubte endlich in Preussen, die eigene Angabe der Steuerpflichtigen über ihr Einkommen zur allgemeinen und gesetzlichen Grundlage der Steuerveranlagung machen und der Einschätzungsbehörde ein sehr tief gehendes Eindringen in die Privatverhältnisse gestatten zu müssen. Der letzte Umstand erregte um so mehr Widerspruch, als die letzte Entscheidung bei der Veranlagung in die Hand der Staatsbehörden gelegt war. Ausserdem schloss die Forderung der Selbsteinschätzung bei der beabsichtigten und bei uns auch allein anwendbaren Form einer directen Besteuerung des Gesammteinkommens jedes Steuerpflichtigen den Anspruch eines sehr viel grösseren Opfers ein, als bei dem englischen Verfahren, ohne wie dort für unumgänglich gehalten werden zu können, wie wir unten näher zu zeigen Gelegenheit haben werden.

Der Vereinigte Landtag verdient daher schwerlich einen Vorwurf, weil er den Gesetzentwurf in der ihm vorgelegten Gestalt ablehnte. Die Regierung selbst sprach sich nicht entschieden genug aus und legte nicht das volle Gewicht ihres Ansehens für die Annahme des Gesetzentwurfes in die Wagschale. Sie erkannte zwar die Mängel der Mahl- und Schlachtsteuer an, hob indess zugleich ihre Vorzüge hervor und nahm eine Stellung ein, als wäre sie bei der Entscheidung der Frage unbetheiligt, und als käme es nur darauf an, einem Wunsche der öffentlichen Meinung zu entsprechen, oder vielmehr zu prüfen, ob die öffentliche Meinung über diese Frage so entschieden sei, als es den Anschein habe.

Die Ereignisse des Jahres 1848 und deren weitere Folgen nöthigten die Regierung, diese zurückhaltende Stellung aufzugeben, und die Einführung der Einkommensteuer mehr und mehr als eine von ihr selbst für unerlässlich gehaltene Maassregel zu betreiben.

Im Laufe der Jahre 1848 und 49 waren es das noch verstärkte Gewicht der öffentlichen Meinung und die in der Verfassung des Staates theils schon eingetretenen, theils weiter

beabsichtigten Veränderungen, welche die Regierung veranlassten, den Plan einer Einführung der Einkommensteuer wieder aufzunehmen. Die Ausbildung einer allgemeinen sämmtliche Staatsbürger gleichmässig belastenden Staatssteuer wurde als eine Bedingung nicht nur einer durchgreifenden Finanz-Reform, sondern auch des Ausbaues der politischen Verfassung erkannt. Doch waren noch manche Schritte zu thun, bevor man das Ziel erreichte.

Nur allmählig lehrte die fortgesetzte Beschäftigung mit dem Gegenstande, so wie dessen Erörterung in den Kammern und in der Presse die aus der Form des ersten Gesetzentwurfs entspringenden Schwierigkeiten und Bedenken zu überwinden, und dem Ziele einer practisch ausführbaren Maassregel näher zu kommen. In einem zweiten im Beginn des Jahres 1849 ausgearbeiteten Gesetzentwurf liess man den Unterschied zwischen fundirtem und unfundirtem Einkommen fallen; behielt jedoch im Uebrigen die Grundzüge des ersten Entwurfes bei und machte unter dem Einflusse des Stromes der öffentlichen Meinung den neuen Vorschlag einer mässigen Progressivsteuer. Die Ereignisse verhinderten indess die ernste Berathung dieses Entwurfes, und die Regierung benutzte die ihr gebotene Gelegenheit, um den Gegenstand nochmals der reiflichsten Erwägung zu unterziehen. In Folge davon legte sie in der Session des Winters 1849/50 den Kammern einen dritten, in wichtigen Punkten verbesserten Gesetzentwurf vor, und begründete denselben durch eine eben so klare als bündige und überzeugende Darstellung.

Auf die Einführung einer verschiedenen Besteuerung des fundirten und unfundirten Einkommens kam man nicht wieder zurück, liess vielmehr auch den vorübergehend gefassten Gedanken einer Progressivsteuer fallen. Man beschränkte ferner die Aufgabe der Ermittelung des Einkommens und der Veranlagung der Steuer nach demselben auf die Personen, deren Einkommen auf 1000 Rthlr. und mehr geschätzt werden konnte. Nicht minder wichtig war es, dass man darauf verzichtete, den Steuerpflichtigen die Einreichung von Deklarationen zur gesetzlichen Pflicht zu machen, und sich begnügte, ihnen dieselbe frei zu stellen. Endlich wurde die Ermittelung des Einkommens sowie die schliessliche Feststellung desselben in die

Hände unabhängiger, von den Kreis- und Provinzialvertretungen zu wählenden Commissionen gelegt. Die Motive des Gesetzentwurfes zeigten auf das Einleuchtendste die Wichtigkeit und selbst Unentbehrlichkeit einer durchgreifenden, alle Klassen der Staatsbürger gleichmässig treffenden, sowie alle Theile seines Gebietes umfassenden Staatssteuer, in politischer wie in finanzieller Beziehung. Die Verfassungsurkunde mache die Abstufung der politischen Rechte nach Maassgabe der entrichteten direkten Steuern zu einem Fundamente des neuen Staatsgebäudes. Hiernach sei die stärkere Heranziehung der Wohlhabenderen, sowie die Ausdehnung der Personalsteuer auf die bisher mahl- und schlachtsteuerpflichtigen Städte ein Act der politischen Nothwendigkeit. Hierdurch werde man zugleich die Mittel gewinnen, um in dem preussischen Finanzsystem die durch das Bedürfniss der Zeit gebotenen Reformen vorzunehmen. So entschieden man alle ausschweifenden, an die Einführung einer Einkommensteuer geknüpften Hoffnungen und Pläne — welche zum Ruin des Staatsgebäudes führen würden — zurückweisen müsse, ebenso entschieden müsse man darauf dringen, dass die Wohlhabenderen durch willige Uebernahme einer immer doch nur mässigen Last die erreichbaren Verbesserungen des Steuersystems möglich machten. Die für jetzt dringendsten, innerhalb der Grenzen des practisch Ausführbaren belegenen Reformmaassregeln seien die Aufhebung der mit unverkennbaren Nachtheilen verknüpften Mahl- und Schlachtsteuer — und die Verbesserung der Klassensteuer.

Den Verhältnissen des städtischen Haushaltes war eine grössere Aufmerksamkeit wie bisher gewidmet, und anerkannt, dass mindestens in den grösseren Städten die Erhebung von Verbrauchssteuern neben den Abgaben vom Besitz zur Bestreitung der Kommunalbedürfnisse unumgänglich sein würde. Der Gesetzentwurf hatte desshalb auch eine Ermächtigung in dieser Beziehung vorgesehen. Indess war die Staatsregierung mit der Behandlung der wichtigsten und dringendsten Angelegenheiten allzusehr überhäuft, als dass es ihr möglich gewesen wäre, dem Haushalte der einzelnen Städte eine speciellere Aufmerksamkeit zu widmen, und die Hilfsquellen, welche für eine

jede, oder doch für die grösseren unter ihnen nach dem Wegfall der Mahl- und Schlachtsteuer zu eröffnen sein würden, besonders nachzuweisen

Dennoch war es gerade diese Klippe, an welcher der Gesetzentwurf zum dritten Male scheiterte. In der zweiten Kammer ging derselbe zwar durch, allein in der ersten Kammer behielten die Ansichten derjenigen, welche von der Aufhebung der Mahl- und Schlachtsteuer den Ruin der städtischen Finanzen besorgten, und die Erhebung einer direkten, auch auf die untern Volksklassen ausgedehnten Personalsteuer bei der Beweglichkeit der Bevölkerung in den grösseren Städten für unausführbar hielten, die Oberhand. Um gleichwohl den Forderungen der öffentlichen Meinung einige Rechnung zu tragen, stellte die erste Kammer dem Regierungsentwurf einen Abänderungsvorschlag gegenüber, nach welchem die Mahl- und Schlachtsteuer in den Städten beibehalten, die Klassensteuer dagegen dahin verändert werden sollte, dass ihr einige höhere Steuerstufen hinzugefügt würden, und sie mit den Sätzen von 30 Rthlrn. und mehr auch in den Städten zur Erhebung käme, mit der Maassgabe, dass den Steuerpflichtigen daselbst mit Rücksicht auf die von ihnen bereits zu tragende Mahl- und Schlachtsteuer ein Abzug von 20 Rthlr. gewährt würde. Da die zweite Kammer diesem Abänderungsantrage ihre Zustimmung versagte, fiel der Gesetzentwurf.

Die Staatsregierung konnte indess ihrem Plane, die Einkommensteuer einzuführen, um so weniger entsagen, als zu den früher bereits hervorgehobenen Gründen nunmehr auch das Bedürfniss einer Vermehrung der Staatseinnahme entschieden hervortrat.

Die unvermeidliche Folge aller inneren Unruhen — Vermehrung der Ausgaben und Verminderung der Einnahmen — hatte sich auch in Preussen geltend gemacht, und nachdem man die Ersparnisse einer günstigeren Zeit und alle anwendbaren vorübergehenden Hülfsmittel erschöpft hatte, war es unumgänglich, zu einer dauernden Vermehrung der Einnahmen durch Einführung neuer Steuern seine Zuflucht zu nehmen.

In dieser Rücksicht entsprach der Abänderungs-Vorschlag der ersten Kammer den nunmehrigen Bedürfnissen der Regierung

allerdings, indem die Mahl- und Schlachtsteuer freilich einträglicher war, als die zu ihrem Ersatze bestimmte Klassensteuer. Der durch die Verbesserung der letzteren (oder durch die Einführung einer Einkommensteuer) erzielte Mehrertrag würde einen reinen Gewinn für die Staatskasse gebildet haben. Sie zögerte daher nicht, sich die wesentlichen Grundzüge desselben anzueignen, mit dem Unterschiede jedoch, dass sie nicht die Vermehrung und Erhöhung der Klassensteuersätze für genügend erachtete, sondern ihre Umbildung in den obern Stufen zu einer Einkommensteuer für unumgänglich hielt. Der wesentliche Unterschied zwischen beiden Vorschlägen war der, dass nach dem Verbesserungsantrage der ersten Kammer bei der Festsetzung der Steuer nicht nur das Einkommen, sondern auch die übrigen Lebensverhältnisse der Steuerpflichtigen in Betracht kommen sollten, während nach dem Gesetzentwurf der Regierung alle Personen, die ein Einkommen von 1000 Rthlrn. und mehr bezogen, lediglich nach Maassgabe ihres Einkommens zur Steuer zu veranlagen waren. Die Regierung war mit Recht der Ansicht, dass die Berücksichtigung anderer Verhältnisse neben dem Einkommen bei der Beschränkung der Steuer auf die Wohlhabenderen, und bei ihrer mässigen Höhe (welche 3% des Einkommens nicht überschreiten sollte) nicht nothwendig sei, um dieselbe für alle dadurch betroffenen noch erträglich zu machen, und dass zweitens die Sicherheit und Gleichförmigkeit der Veranlagung in den oberen Schichten der Gesellschaft dadurch aufgehoben werden würde. Denn es würde ebensowohl unmöglich sein, für den ganzen Staat alle Fälle im Voraus zu bezeichnen, welche neben dem Einkommen noch Rücksicht verdienten, als auch durch die Aufsicht und höhere Entscheidung einer Oberbehörde übereinstimmende Ansichten in dieser Beziehung bei den Unterbehörden herbeizuführen. Die Entscheidung der Frage, ob eine Berücksichtigung anderer Umstände gerechtfertigt sei, würde stets nur bei der genauesten Kenntniss der besonderen Verhältnisse in zutreffender Weise erfolgen können. Die Oberbehörde würde daher jeden einzelnen Fall ebenso genau prüfen und kennen müssen, als die Unterbehörde — das heisst, sie würde zuletzt das ganze Veranlagungsgeschäft an sich ziehen

müssen, was offenbar unausführbar wäre, oder ihre Entscheidungen würden nicht mehr zutreffend sein können.

Nach ziemlich lebhaften Debatten wurde die Einführung der Einkommensteuer im Frühjahre 1851 endlich durchgesetzt, indem das Ansehen der Regierung und das zu Tage liegende Bedürfniss der Finanzen beide Kammern bestimmten, ihre noch übrigen — sehr verschiedenartigen — Bedenken gegen den ihnen von neuem vorgelegten Gesetzentwurf fallen zu lassen.

Die wesentlichen Bestimmungen des Gesetzes vom 1. Mai 1851 betreffend die Einführung einer Klassen- und klassifizirten Einkommensteuer sind nun folgende:

Die Klassensteuer wird in den drei unteren Hauptabtheilungen nach der oben gebrauchten Bezeichnung also 1) für den Stand der Handarbeiter, 2) für den niedern und 3) für den mittleren Bürgerstand (soweit der letztere nicht schon ein Einkommen von 1000 Rthlrn. und mehr bezieht), in 12 verschiedenen Sätzen, welche von $^1/_2$ Rthlr. bis 24 Rthlrn. jährlich abgestuft sind — im Wesentlichen nach denselben Grundsätzen wie bisher und für den Umfang der ganzen Monarchie erhoben. Ausgenommen von der Klassensteuer sind nur die (80) Städte, in denen bisher die Mahl- und Schlachtsteuer erhoben wurde, und in welchen diese auch ferner an Stelle der Klassensteuer tritt. Der erste Stand oder die oberste Hauptklasse der Gesellschaft, zu der nunmehr alle diejenigen gerechnet werden, welche ein Einkommen von 1000 Rthlrn. und mehr beziehen, wird fortan nicht mehr durch die Klassen-, sondern durch eine klassifizirte Einkommensteuer getroffen, d. h. die zu entrichtende Steuer wird nicht nach äusseren Merkmalen verschiedener Art, sondern allein nach Maassgabe des von dem Steuerpflichtigen bezogenen gesammten Reineinkommens veranlagt, welches demgemäss ermittelt werden muss. Zur Erleichterung dieses Geschäftes sind Steuerstufen nach dem Einkommen gebildet, so dass es nicht darauf ankommt, das Einkommen bis auf den Thaler zu erforschen, sondern nur festzustellen, dass es zwischen zwei gegebenen Grenzen liegt — z. B. zwischen 2000 und 2400 Rthlrn., zwischen 9600 und 12000 Rthlrn. Diese klassifizirte Einkommensteuer wird nun auch in den mahl- und schlachtsteuerpflichtigen

Städten erhoben, mit der Maassgabe, dass den Steuerpflichtigen daselbst in Anrechnung der von ihnen zu tragenden Mahl- und Schlachtsteuer ein Pauschquantum von 20 Rthlrn. von der gegen sie festgesetzten Steuer abgeschrieben wird.

Die Ermittelung des Einkommens überträgt das Gesetz den für jeden landräthlichen Kreis und für jede zu einem solchen nicht gehörende Stadt zu bildenden Einschätzungs-Commissionen und die Entscheidung über die Berufungen dagegen, den für jeden Regierungsbezirk zu bestellenden Bezirks-Commissionen. Die Entscheidungen der letzteren sind schliessliche.

Die Mitglieder der Einschätzungs-Commissionen werden von den Kreistagen, die der Bezirks-Commissionen von den Provinziallandtagen zu $^1/_3$ aus den Mitgliedern dieser Körperschaften, zu $^2/_3$ aus den Einkommensteuerpflichtigen gewählt. Die Vorsitzenden der Commissionen ernennt die Regierung. Dieselben haben die Geschäfte vorzubereiten, die nöthigen Ermittelungen zu veranlassen, die Steuerrollen zu entwerfen, die Verhandlungen zu leiten, und überhaupt die Rechte und Interessen des Staates zu wahren. Bei den Beschlüssen der Commission haben sie nur im Falle der Stimmengleichheit die Entscheidung zu geben; im Uebrigen führen sie eine berathende Stimme. Vorsitzender der Einschätzungs-Commission ist der Regel nach der Landrath des betreffenden Kreises; Vorsitzender der Bezirks-Commission der Regierungspräsident.

Die Einschätzungs-Commission ist angewiesen, sich jedes lästigen Eindringens in die Privatverhältnisse zu enthalten, und ihr Urtheil nach den ohne ein solches zu erlangenden Nachrichten zu bilden. Jedoch kann sie von den Verhandlungen der freiwilligen Gerichtsbarkeit Kenntniss nehmen. Gegen die von ihr festgesetzte Steuer kann der Steuerpflichtige zunächst bei ihr selbst remonstriren und wenn die Commission gleichwohl bei ihrer Ansicht beharrt, an die Bezirks-Commission appelliren. Dieselbe Befugniss hat der Vorsitzende der Einschätzungs-Commission im Namen der Regierung.

Der Bezirks-Commission sind behufs der Ermittelung des Einkommens grössere Befugnisse eingeräumt, als der Einschätzungs-

Commission. Sie kann Zeugen vernehmen, dem Steuerpflichtigen bestimmte Fragen vorlegen; die Beibringung von Schuldurkunden, Pachtcontrakten, selbst von Handelsbüchern u. s. w. als Beweismitteln verlangen, und äussersten Falls die eidliche Bekräftigung der gemachten Aussagen fordern. Das bei der Berufung befolgte Verfahren ist, dass der Steuerpflichtige seine Beschwerde schriftlich bei der Einschätzungs-Commission einreicht, und diese das Ermässigungsgesuch mit ihrem Gutachten an die Bezirks-Commission gelangen lässt. Den Steuerpflichtigen persönlich vorzuladen ist bis jetzt nicht üblich.

Als Norm für die Feststellung des als steuerpflichtig anzusehenden Einkommens hat das Gesetz nur einige wenige der Wissenschaft entnommene Grundsätze über die Unterscheidung des Roh- und Reineinkommens aufgestellt, deren Wiederholung es hier nicht bedürfen wird.

Untersuchen wir nun die

II. Ergebnisse [1])

der durchgeführten Steuerform und vergleichen wir dabei zunächst die Erwartungen, welche die Staatsregierung bei der Vorlage des Gesetzentwurfes aussprach, und die Erfolge, welche wirklich erreicht sind.

Die Regierung schätzte die Zahl der Einkommensteuerpflichtigen im Jahre 1851 auf 27,400 Personen, und die von ihnen durch eine Steuer von 3% zu erhebende Summe auf rund 1,900,000 Rthlrn., was eine durchschnittliche Steuer von rund 70 Rthlrn. oder ein durchschnittliches Einkommen von c. 2330 Rthlrn. eines Einkommensteuerpflichtigen voraussetzte.

Nach den für das Jahr 1854 gesammelten Nachrichten betrug die Zahl der Steuerpflichtigen 47,750 Personen, welche — ohne Rücksicht auf den wegen der Mahl- und Schlachtsteuer zu ge-

1) Die Quellen für die im Folgenden zusammengestellten Angaben sind die schon oben erwähnten Motive, durch welche die Regierung ihre Gesetzentwürfe in den Jahren 1849—51 begründete; ferner die in den Staatshaushalts-Etats, in den von dem statistischen Bureau in seinen Tabellen für das Jahr 1849. Bd. IV. und in seinen Mittheilungen für das Jahr 1854. S. 172 ff. gegebenen Nachrichten.

währenden Abzug — mit der Summe von rund 2,800,000 Rthlrn., d. i. also mit 900,000 Rthlrn. mehr, als die Regierung im Jahre 1851 veranschlagt hatte, zur Steuer veranschlagt waren. Die von einem Einkommensteuerpflichtigen durchschnittlich zu zahlende Steuer betrug rund 58 Rthlr. 22 Sgr. oder sein geschätztes Einkommen durchschnittlich 1958 Rthlr.

Man ersieht daraus, dass die Zahl der Einkommensteuerpflichtigen den Anschlag der Regierung aus dem Jahre 1851 bedeutend übersteigt und beinahe das Doppelte beträgt; dass dagegen das **durchschnittliche** Einkommen eines Einkommensteuerpflichtigen nicht ganz so hoch ist, als die Regierung angenommen hatte. Der Grund davon liegt darin, dass die Zahl der Einkommensteuerpflichtigen den Anschlag vorzüglich in den unteren Stufen übersteigt, während die Zahl der besonders Wohlhabenden nur wenig grösser ist, als die Regierung 1851 erwartet hatte [1]).

Die Einkommensteuer für sich allein bringt jedoch der Staatskasse nicht die ganze vorhin angegebene Summe von 900,000 Rthlrn. über den Anschlag von 1851 wirklich ein, indem ein weit grösserer Theil der Einkommensteuerpflichtigen, als man erwartet hatte, in den mahl- und schlachtsteuerpflichtigen Städten wohnt, und daher

---

1) In den Motiven zu dem unter dem 2. Januar 1851 vorgelegten Gesetzentwurf S. 36 veranschlagte die Regierung die Zahl und das Einkommen der Personen mit einem Einkommen von 1000 Rthlrn. und mehr folgendermassen:

Mittleres Einkommen	Zahl der Steuerpflichtigen	Steuerbetrag
1) 1500 Rthlr.	16,000 Pers.	720,000 Rthlr.
2) 2500 „	8,100 „	607,500 „
3) 4500 „	2,300 „	310,500 „
4) 9000 „	1,000 „	270,009 „
	Summa 27,400 Pers.	1,908,000 Rthlr.

Dagegen ergab die Veranlagung pro 1854

Von einem Einkommen	Steuerpflichtige	Beitrag
1) von 1000 Rthlrn.; jedoch unter 2000 Rthlrn.	34,459	1,297,580 Rthlr.
2) „ 2000 „ „ „ 4000 „	9,655	725,388 „
3) „ 4000 „ „ „ 9600 „	2,835	438,096 „
4) „ 9600 „ und darüber — —	773	392,160 „
		2,803,224 Rthlr.

der denselben gewährte Abzug von ihrer Steuer bedeutend grösser ist, als man veranschlagt hatte.

Mit Rücksicht hierauf bleibt bei der Einkommensteuer allein nur eine wirkliche Mehreinnahme gegen den Anschlag von etwas über 500,000 Rthlrn. [1]. Jedoch hat sich die durchgeführte Reformmaassregel noch nach einer andern Seite hin fruchtbarer erwiesen, als man veranschlagt hatte.

Auch die Erträge der Klassensteuer haben den Anschlag vom Jahr 1851 um nahe bei 400,000 Rthlrn. überstiegen, so dass das Ergebniss dieser Maassregel im Jahre 1854 den drei Jahre früher gemachten Anschlag zusammengenommen in runder Summe um 900,000 Rthlrn. übertraf [2].

Man gewinnt vielleicht die klarste Anschauung von der Zweckmässigkeit der bei der Personalsteuer vorgenommenen Veränderung, wenn man bemerkt, dass die gegenwärtig bestehende Klassensteuer, — d. h. die von den **drei** unteren Hauptklassen der Bevölkerung erhobenen Personalsteuer — über 300,000 Rthlr. mehr einbringt, als die ältere, von allen **vier** Hauptklassen erhobene [3]. Die vermittelst der Einkommensteuer von der obersten

---

1) Nach den Ueberschlägen, welche die Regierung im Jahre 1851 aufstellte, erwartete sie unter der Klassensteuerpflichtigen Bevölkerung c. 20,200 und in den Mahl- und Schlachtsteuerpflichtigen Städten 7,200 Einkommensteuerpflichtige zu finden. Dagegen sind nach den Veranlagungen pro 1854 unter der Klassensteuerpflichtigen Bevölkerung 24,177 und in den Mahl- und Schlachtsteuerpflichtigen Städten 23,545 Einkommensteuerpflichtige. Während die Regierung also nur etwa 1/4 der Einkommensteuerpflichtigen in den Mahl- und Schlachtsteuerpflichtigen Städten vermuthete, wohnt beinahe die Hälfte derselben daselbst; der denselben gewährte Abzug beträgt 465,000 Rthlr., während die Regierung ihn auf nur 145,000 Rthlr., also auf 320,000 Rthlr. weniger veranschlagen zu dürfen meinte.

2) In den Motiven zu dem Gesetzentwurf von 1851 veranschlagte die Regierung den Ertrag der Klassensteuer nach Ausscheidung der Einkommensteuerpflichtigen Personen

auf	7,555,553
dagegen war ihr Ertrag im J. 1853	7,941,915

3) Der Brutto-Ertrag der älteren Klassensteuer betrug nach dem Hauptfinanzetat

für 1849	7,570,000 Rthlr.

Hauptklasse nunmehr erhobenen 2,300,000 Rthlrn. bilden hiernach einen reinen Gewinn für die Staatskasse.

Dass die neue Klassensteuer — unerachtet die wohlhabendsten Einwohner durch dieselbe nicht mehr getroffen werden — dennoch mehr einbringt, als die ältere, alle Stände umfassende, kann nur dadurch erklärt werden, dass alle Steuerbefreiungen aufgehoben sind, und die höhere Besteuerung der Wohlhabenden (durch die Einkommensteuer) die Veranlagung der untern Volksklassen viel sicherer macht und die Steuer williger tragen lässt.

Einen ferneren sehr wichtigen Vortheil dieser Maassregel haben die Ereignisse des letzten Jahres bereits erfahrungsmässig

---

dagegen wurde der Ertrag der neuen Klassensteuer nach dem Etat für 1855 veranschlagt auf . . . . . . 7,940,000 Rthlr.

also auf 370,000 Rthlr.

mehr. Einigen Einfluss auf diese Mehreinnahme hat allerdings die Zunahme der Bevölkerung und die Aufhebung der früher bei der Klassensteuer stattfindenden Steuerbefreiungen gehabt. Indess hat die Klassensteuer auch im Jahre 1851 — nachdem die Klassensteuerbefreiungen bereits aufgehoben waren — in allen 4 Hauptklassen nicht mehr eingebracht als im Jahre 1854 die nur noch 2 nach dem gegenwärtigen Gesetz der Klassensteuer unterworfenen Klassen.

Die Einnahme von der Klassensteuer betrug nämlich im Jahre 1851 von den Hauptklassen:

1851

Haupt-Klasse

IV.	3,813,285½ Rthlr.
III.	2,424,979½ „
II.	1,362,160½ „
	7,600,425½ Rthlr.
I.	462,900 „
Totalsumme	8,063,325½ Rthlr.

Dagegen nach den Veranlagungen

	pro 1853	und pro 1855
I. (früher IV.)	3,891,117 Rthlr.	3,982,155 Rthlr.
II. („ III.)	2,625,294 „	2,756,720 „
III. („ II.)	1,425,504 „	1,614,176 „
	7,941,915 Rthlr.	8,353,051 Rthlr.

nachgewiesen. Nachdem die Klassensteuer nunmehr durch die Einkommensteuer in der Weise ergänzt ist, dass beide Steuern zusammengenommen die Steuerpflichtigen so ziemlich ihrer Leistungsfähigkeit gemäss belasten, ist es zulässig geworden, die Kräfte der Steuerpflichtigen durch diese Steuerform im Falle eines dringenden Bedürfnisses stärker in Anspruch zu nehmen, oder Zuschläge zu der Steuer auszuschreiben. Von dieser neuen Hilfsquelle für den Staatsschatz ist in dem verflossenen Jahre bereits Gebrauch gemacht, indem die zeitweilige Erhöhung der Klassen- und Einkommensteuer und der damit zusammenhängenden Mahl- und Schlachtsteuer um 25 % beschlossen wurde, um ein in den Staatseinnahmen sich zeigendes Defizit von 3 Millionen vorläufig zu decken. Der Erfolg dieser Maassregel hat den Erwartungen vollständig entsprochen und sonach die Brauchbarkeit der Steuer zur Erhöhung der Einnahmen im Falle des Bedürfnisses genügend dargethan. In ihrem früheren Zustande ist die Klassensteuer zu diesem Zwecke nicht benutzt worden, und war dazu ohne Abänderung auch schwerlich geeignet.

Es hängt hiermit zusammen, dass die Klassen- und Einkommensteuer in ihrer Verbindung jetzt auch vielfältig benutzt worden ist, um durch Zuschläge zu denselben die Mittel zur Bestreitung der Communalbedürfnisse aufzubringen. Wir bemerkten oben, dass die Ergänzung eines in dieser Beziehung empfundenen, sehr fühlbaren Mangels ein wichtiger Grund für die Vorlage des Gesetzentwurfes war.

Diesem Mangel ist durch die Reform der Personalsteuer mindestens theilweise abgeholfen, wenn wir gleich bereitwillig anerkennen, dass das wünschenswerthe Ziel in dieser Beziehung nur durch Reform auch der andern direkten Steuern, insbesondere der Grundsteuer, erreicht werden kann.

III. Vorschläge zur Verbesserung der Einkommensteuer.

Obwohl die Erwartungen, welche die Regierung bei der Vorlage des Gesetzentwurfes über die Einführung einer Einkommensteuer aussprach, durch die nun vorliegenden Ergebnisse derselben erreicht und selbst noch übertroffen sind, so bleiben die erzielten Resultate doch unzweifelhaft noch beträchtlich hinter

dem zurück, was man aus guten Gründen als das durch dieselbe sehr wohl Erreichbare ansehen kann.

Sieht man auch gänzlich ab von den überspannten Hoffnungen derjenigen, welche alle bestehenden Staatssteuern, oder doch die ihnen drückend scheinenden, bis zum Belaufe von einigen 30 Millionen Thalern durch die Einkommensteuer als die allein gerechte und allein auf einem richtigen Prinzipe beruhende ersetzen zu können glaubten, so kann man sich doch kaum einer Ueberraschung erwehren, wenn man wahrnimmt, dass die von allen wohlhabenden Einwohnern des Staates entrichtete Einkommensteuer ohne den jüngst beschlossenen Zuschlag nicht mehr einbringt, als die stets nur als eine Ergänzungsabgabe behandelte Gewerbesteuer. Auch im Hinblick auf die durch eine Abgabe von 3% alles Einkommens im Belaufe von 1000 Rthlrn. und mehr in Grossbritannien von einer wenig grösseren Bevölkerung erhobenen Summe von 38 Mill. Rthlrn. oder 1 Rthlr. 27½ Sgr. pr. Kopf, erscheint der Ertrag der gleichen Steuer in Preussen von noch nicht 3 Millionen oder wenig über 5 Sgr. pr. Kopf, d. i. $^1/_{11}$ des Ertrages der englischen, auch bei aller Rücksicht auf die Verschiedenheit der Wohlhabenheitsverhältnisse denn doch auffallend niedrig. Man wird in dieser Ansicht bestärkt, wenn man bemerkt, dass selbst in der Haupt- und Residenzstadt Berlin die Einkommensteuer nur 1 Rthlr. 8 Sgr. 3 Pf., also immer noch beinahe 20 Sgr. weniger vom Kopf der Bevölkerung einbringt, als im Durchschnitt von ganz Grossbritannien.

Zwar ist die Zahl der Einkommensteuerpflichtigen (d. h. der Personen mit einem Einkommen von 1000 Rthlrn. und mehr) — im Vergleich zur Bevölkerungszahl — in Berlin etwas grösser als in Grossbritannien; allein das durchschnittliche Einkommen derselben beträchtlich geringer. In Berlin kommen nach den Veranlagungslisten pro 1854 auf 1000 Einwohner 20 Personen mit einem Einkommen von 1000 Rthlrn. und mehr; in Grossbritannien nach einer ziemlich wahrscheinlichen Schätzung nur c. 17. Dagegen beträgt das durchschnittliche Einkommen eines Steuerpflichtigen — soweit man nach den Ergebnissen der Einkommensteuer hierauf schliessen kann — in England

c. 3,720 Rthlr. und in Berlin nur 2,120 Rthlr., also in England über $^1/_3$ mehr [1]. Dass nun die Einkommensteuerpflichtigen Grossbritanniens im Durchschnitt des ganzen Landes wirklich ein so viel grösseres Einkommen haben sollten, als die Berlins — obwohl doch die relativ grössere Zahl der Steuerpflichtigen für einen grösseren Wohlstand Berlins im Vergleich mit ganz Grossbritannien zu sprechen scheint — ist schwer zu glauben. Es liegt näher, anzunehmen, dass es in England besser gelungen ist, das Einkommen seinem vollen Betrage nach zu ergreifen als bis jetzt in Preussen und selbst in Berlin. Diese Vermuthung gewinnt an Wahrscheinlichkeit, wenn man sich erinnert, dass die Einkommensteuer in England selbst, als man (1801) versuchte, das Einkommen jedes Steuerpflichtigen unmittelbar und seinem Gesammtbetrage nach festzustellen, — wie dies bei uns gegenwärtig geschieht — noch nicht die Hälfte von dem einbrachte, was man in den folgenden Jahren (1806—15) durch ein indirektes System der Besteuerung — dasselbe, welches nun in England zur Anwendung kommt, erzielte [2].

---

1) Nach den Veranlagungen der Einkommensteuer für Berlin pro 1854 sind daselbst 8,756 Einkommensteuerpflichtige, welche (ohne auf den Abzug für die Mahl- und Schlachtsteuer Rücksicht zu nehmen) zusammen 557,610 Rthlrn. an Steuer zu entrichten hatten, was für einen Einkommensteuerpflichtigen eine durchschnittliche Steuer von 61 Rthlrn. 21 Sgr. oder ein durchschnittliches Einkommen von 2120 Rthlrn. ergiebt. In Grossbritannien hat man die Zahl der Einkommensteuerpflichtigen mit ziemlicher Wahrscheinlichkeit auf 340—350,000 geschätzt, welche zusammen im Durchschnitt der 10 Jahre 1842—51 c. 5,700,000 *l.* an Steuer entrichteten, was für den Einzelnen eine durchschnittliche Steuer von c. 16 *l.* 15 *s.* oder rund 112 Rthlr. oder ein geschätztes Einkommen von c. 558 *l.* oder rund 3,720 Rthlrn. beträgt. Cf. den Aufsatz des Verfassers über die englische Einkommensteuer in dieser Zeitschrift 1855. S. 548—51. (S. 101—103 des besonderen Abdruckes.)

2) Im Jahre 1801 wurde jeder Steuerpflichtige verbunden, sein Rein-Einkommen dem Gesammtbetrage nach anzugeben. Die Steuer brachte damals bei einem Steuersatz von 10% 5,628,000 *l.* ein. 1806 führte man das jetzt herrschende System ein, das Einkommen bei seinen Quellen zu ergreifen, und die Steuer brachte 11,633,000 *l.*

Siehe *Report from the Select Committee on the Income tax Evidence* N. 61. und 5061 ff. Cf. den Aufsatz des Verfassers über die englische Ein-

Auch wenn man die Ergebnisse der Einkommensteuer in den verschiedenen Regierungsbezirken des preussischen Staates mit einander vergleicht, drängt sich die Bemerkung auf, dass die Abweichungen derselben von einander schwerlich allein durch die Verschiedenheit der Wohlhabenheitsverhältnisse erklärt werden können. Die Reihenfolge derselben, nach der Zahl der Einkommensteuerpflichtigen im Vergleich zur Gesammt-Bevölkerung bestimmt, hat sich in dem Zeitraum von 1853 bis 1855 ziemlich verändert. Auch jetzt noch bietet dieselbe manches Auffallende, z. B. dass die Regierungsbezirke Minden, Münster, Arnsberg, Trier hinter den Regierungsbezirken Königsberg, Bromberg, Frankfurt, und mit Ausnahme von Arnsberg auch hinter Marienwerder stehen u. s. w. [1]).

---

kommensteuer S. 7—12 und 100—101 des besonderen Abdruckes. (In dieser Zeitschrift 1854. S. 203—7. u. 548—49.)

1) In den Mittheilungen des statistischen Bureaus Jahrgang 1854. S. 194 ist eine Uebersicht gegeben, auf wie viel Einwohner a. 1853 in jedem Regierungsbezirke ein Einkommensteuerpflichtiger kam. Wir haben die Veränderung dieser Zahlen pro 1854 und 55 beigefügt. Nach den Aufnahmen pro 53 würden die Regierungsbezirke in Beziehung auf ihre Wohlhabenheit einander also folgen:

Regierungsbezirk:	1 Einkommensteuerpflichtiger kommt auf anno 1853		1854 — 1855	
1) Stadt Berlin . . .	52	Einwohner sehr nahe	50 — 49 E.	(1)
2) Stralsund	218	. . . .	212—204 —	(3)
3) Magdeburg	239	. . . .	234—225 —	(4)
4) Cöln	243	. . . .	241—196 —	(2)
5) Düsseldorf	308	. . . .	281—278 —	(6)
6) Stettin	309	. . . .	295—273 —	(5)
7) Aachen	353	. . . .	303—299 —	(7)
8) Danzig	375	. . . .	332—302 —	(8)
9) Potsdam	377	. . . .	353—338 —	(9)
10) Breslau	400	. . . .	370—357 —	(10)
11) Erfurt	429	. . . .	403—380 —	(11)
12) Merseburg	432	. . . .	407—395 —	(12)
13) Coblenz	457	. . . .	433—411 —	(13)
14) Frankfurt	544	. . . .	500—481 —	(16)
15) Königsberg	556	. . . .	491—420 —	(14)
16) Arnsberg	576	. . . .	500—484 —	(17)
17) Cöslin	583	. . . .	589—568 —	(22)

Ingleichen zeigt die nicht unerhebliche Vermehrung der Zahl der Einkommensteuerpflichtigen vom Jahre 1852 bis zum Jahre 1855, dass der Grund dieser Zunahme vielmehr in der vollständigeren Ermittlung des Einkommens als in dem gesteigerten Wohlstande zu suchen ist.

Die Zahl der Einkommensteuerpflichtigen betrug nämlich

im Jahre	1852	43,391 Personen,
	1853	44,407 „
	1854	47,722 „
und nach den Veranlagungen pro	1855	49,997 „

so dass dieselbe sich stetig und zwar im Laufe von 4 Jahren um mehr als 6000 Personen vermehrt hat. Dieser Vermehrung der Zahl der steuerpflichtigen Personen entspricht die Steigerung des Ertrages der Einkommensteuer (ohne Abzug der Vergütung,

---

Regierungsbezirk:	1 Einkommensteuerpflichtiger kommt auf anno 1853	1854 — 1855	
18) Minden	596	559—537	— (19)
19) Bromberg	613	498—461	— (15)
20) Liegnitz	615	561—549	— (20)
21) Posen	628	570—567	— (21)
22) Trier	703	666—618	— (23)
23) Marienwerder	719	601—528	— (18)
24) Münster	750 *)	682—664	— (24)
25) Oppeln	926	790—777	— (25)
26) Gumbinnen	1070	926—781	— (26)

Aus den rechts beigefügten Nummern ersieht man, dass die Reihenfolge der Regierungsbezirke sich in dem Zeitraum 53/55 ziemlich verändert hat, insbesondere Marienwerder nun den Rang vor Minden, Liegnitz, Posen, Trier eingenommen hat, hinter denen es 1853 zurückstand; Liegnitz steht nun vor Cöslin; im Jahre 1853 hinter demselben; Cöln nun vor Magdeburg und Stralsund, früher hinter denselben.

*) In den Mittheilungen des statistischen Bureaus a. a. O. p. 194 ist durch ein Versehen für den Regierungsbezirk Münster die falsche Zahl 239 angegeben. Dass dieselbe unrichtig ist, erhellt aus den S. 188 daselbst mitgetheilten Angaben, wonach die Zahl der Einkommensteuerpflichtigen im Regierungsbezirk Münster 1853 573 betrug, die Einwohnerzahl dagegen 429,863, woraus sich ergiebt, dass erst auf 750 Einwohner ein Einkommensteuerpflichtiger kam.

welche den Steuerpflichtigen in den Mahl- und Schlachtsteuerpflichtigen Städten gewährt wird) von rund 2 ½ Millionen im Jahre 1852 auf 3 Millionen im Jahre 1855.

Diese nicht unerhebliche Verbesserung des Ertrages der Einkommensteuer ist wesentlich den eifrigen Bemühungen der obersten Finanzbehörde beizumessen, welche es sich hat angelegen sein lassen, sowohl durch Instruktionen und Erlasse als durch die persönliche Einwirkung besonderer in die Provinzen abgesandter Commissarien die Vorsitzenden der Bezirks-Commissionen und selbst vieler Einschätzungs-Commissionen über das einzuschlagende Verfahren aufzuklären und ihren Pflichteifer anzuspornen.

Jedoch ist, wie man bei einer so neuen Institution nicht anders erwarten wird, noch viel zu thun übrig.

Nicht nur Vorsitzende und Mitglieder der Einschätzungsbehörden, mit denen Rücksprache zu nehmen der Verfasser vielfache Gelegenheit gehabt hat, sondern auch Steuerpflichtige räumen bei unbefangenem Gespräch unumwunden ein, dass es noch keineswegs gelungen sein dürfte, die Mehrzahl der Steuerpflichtigen mit ihrem vollen Einkommen zur Steuer heranzuziehen.

Einer Verschiedenheit der Ansicht begegnet man in dieser Beziehung fast nur in sofern, als Viele dieses überhaupt gar nicht für den Zweck des Einkommensteuergesetzes halten, sondern der Meinung sind, dass die Regierung sich mit den gegen den früheren Zustand erreichten unzweifelhaften Verbesserungen sehr wohl begnügen könne.

Gegen diesen Standpunkt muss indess im Namen der Gerechtigkeit sowohl als des allgemeinen Staatsinteresses Verwahrung eingelegt werden. — Die Gerechtigkeit erfordert eine gleichmässige Besteuerung aller Staatsangehörigen. Da nun die Verhältnisse vieler Steuerpflichtigen, insbesondere die der Beamten, so offen liegen, dass jeder Thaler ihres Einkommens besteuert wird, so ist es nöthig, dass auch die übrigen Steuerpflichtigen soweit als möglich nach ihrem wirklichen Einkommen zur Steuer herangezogen werden.

Auf der andern Seite erfordert das allgemeine Staatsinteresse

die möglichst vollkommene Ausbildung des Einschätzungsverfahrens, weil hierauf die Möglichkeit beruht, im Falle eines dringenden Bedürfnisses beträchtlich grössere Summen durch die Einkommensteuer zu erheben. Die allerdings auch wünschenswerthe Garantie gegen eine fiskalische Ausbeutung der Steuerkräfte oder gegen eine verschwenderische Verwaltung darf nicht in der **Unvollkommenheit** der Steuerformen gesucht werden. Es erscheint daher als eine ebenso wichtige wie zeitgemässe Aufgabe, zu untersuchen, welchen Ursachen der bisherige ungenügende Erfolg der Einkommensteuer beigemessen werden mag, und welche Mittel zur Verbesserung desselben zu ergreifen sein dürften. Bei dieser Untersuchung geben sowohl die Aeusserungen der Einschätzungsbehörden, deren Ansichten der Verfasser vielfach kennen zu lernen Gelegenheit hatte, als die Vergleichung des in England zur Anwendung kommenden Systems die willkommensten Anhaltspunkte.

Die glänzenden Resultate der Einkommensteuer in England möchten zunächst zu der Frage führen, ob es nicht angemessen sein dürfte, das dort ausgebildete System dem Principe wie der Ausführung nach vollständig anzunehmen, insbesondere das Einkommen, wie dort geschieht, bei seinen Quellen zu ergreifen, statt, wie wir das versuchen — bei seinem Zusammenfluss in der Hand des Steuerpflichtigen.

Wir bemerkten schon, dass man auch in England wie bei uns zuerst versucht hat, das Gesammt-Reineinkommen jedes Steuerpflichtigen zu ermitteln, und erst als der Erfolg dieses Verfahrens ungenügend erschien, zu dem jetzigen System überging, welches sofort den doppelten Ertrag ergab.

Unstreitig bietet das System der indirekten Besteuerung manche wesentliche Vortheile dar und es ist kaum zu bezweifeln, dass dasselbe auch bei uns grössere finanzielle Ergebnisse herbeiführen würde. Man kann vermöge desselben die Kapitalien, namentlich das bewegliche Vermögen, welches sich sonst den Augen und Armen der Steuerbehörden am ehesten entzieht, ohne alle Frage leichter ergreifen und in vielen Fällen bis auf den Heller besteuern.

Dessen ungeachtet werden wenige Bemerkungen genügen,

um darzuthun, dass die Einführung der indirekten Besteuerung des Einkommens für unsere Verhältnisse nicht passt.

Die Einkommensteuer bildet bei uns nur eine Ergänzung der Klassensteuer, welche den, von einem Jeden zu entrichtenden Steuersatz, als die von ihm selbst zu tragende Last nach Maassgabe seiner äussern Lebensverhältnisse unmittelbar feststellt. Wollte man die Steuer von dem Einkommen der Kapitalisten indirekt — durch die Schuldner oder die Verwalter ihres Vermögens — einziehen, wie dies in England geschieht, so würde die ergänzende Einkommensteuer dadurch einen ganz andern Charakter als ihre Basis — die Klassensteuer — erhalten. Beide Steuern würden dann nicht mehr als ein Ganzes betrachtet und in ihrem Zusammenhange zu andern finanziellen und politischen Zwecken benutzt werden können. Der in ihrer Verbindung jetzt gewonnene sehr passende Maassstab zur Vertheilung von Gemeinde-, Kreis- und Provinzial-Abgaben würde wieder verloren gehen, was um so mehr zu beklagen wäre, je mehr es an einem andern geeigneten Maassstabe bis jetzt im Allgemeinen fehlt. Ingleichen würde die entrichtete Einkommensteuer nicht mehr dazu benutzt werden können, um den Umfang der politischen Rechte darnach abzustufen. Endlich würde der Staat nicht mehr im Stande sein, durch Zuschläge zur Klassen-, Einkommen- und Mahl- und Schlacht-Steuer als einem zusammenhängenden System seine Einnahmen zeitweilig zu vermehren und dadurch ein vorübergehendes Deficit zu decken.

Das System der indirekten Besteuerung bringt es ferner mit sich, dass man die Ausgabe oder den für den eigenen Haushalt gemachten Aufwand, sowie überhaupt die allgemeine Kenntniss von der Vermögenslage eines Steuerpflichtigen nicht wohl als Anhaltspunkt für die von ihm zu entrichtende Abgabe benutzen kann, falls man nicht ganz speziell weiss, aus welchen verschiedenen Quellen und in wie weit aus einer jeden derselben er sein Einkommen bezieht. Denn nach dem englischen System versteuert ein Jeder den Gewinn seines Geschäftes, gleichviel, ob er dasselbe mit eigenem oder mit fremdem Kapital betreibt. Seine Steuer gestattet daher keinen Schluss auf das ihm allein gehörende Einkommen, noch umge-

kehrt. Ingleichen kann ein Kapitalist ein grosses Haus machen, ohne direkt einen Schilling an Steuern zu entrichten, wenn er sein ganzes Vermögen ausgeliehen oder in Actien und Staats-Papieren angelegt hat. Denn in diesem Falle haben seine Schuldner sowie die Eisenbahnverwaltungen oder die Bank u. s. w. bei der Auszahlung der Zinsen und Dividenden die von ihm zu entrichtende Steuer bereits einbehalten. Es bleibt daher kaum etwas anderes übrig, als einen Jeden, der kein Geschäft betreibt, selbst zu befragen, ob sein Einkommen an Renten bereits (indirekt) vollständig versteuert sei, oder ob dasselbe zum Theil aus Quellen fliesse, die auf diesem Wege nicht ergriffen wurden.

Dies Auskunftsmittel ist indess, wie wir unten noch näher zu erörtern Gelegenheit haben werden für die meisten Fälle ein wenig befriedigendes, und es ist als eine Schattenseite des englischen Systems anzusehen, dass dabei der so natürliche Anhaltspunkt der Ausgaben für die Beurtheilung der Einnahmen sehr verdunkelt wird, wo nicht ganz verloren geht.

Für unsere Verhältnisse mag es noch besonders hervorgehoben werden, dass die indirekte Besteuerung des Einkommens vielfach ein Motiv für Kapitalisten werden würde, ihr Vermögen in ausländischen Papieren, Hypotheken und Geschäften anzulegen. Denn im Inlande ausgeliehene Kapitalien würden durch die indirekte Besteuerung vollständig, die im Auslande oder in ausländischen Papieren angelegten nur höchst unvollkommen zur Steuer herangezogen werden. Bei der Leichtigkeit für einen preussischen Unterthan, Kapitalien in den benachbarten Bundesländern anzulegen, würde dieser Umstand nicht übersehen werden dürfen, während für einen Engländer ein sehr viel grösserer Entschluss dazu gehört, sein Vermögen dem Festlande anzuvertrauen.

Ein besonders in das Gewicht fallender Uebelstand des englischen Systems liegt ferner in der daraus erwachsenden Aufgabe, die bereits erhobene Steuer zum grossen Theile wieder zurückzuzahlen.

Weil bei den von öffentlichen Kassen, Actien-Gesellschaften und Privatschuldnern gezahlten Zinsen und Dividenden die Steuer sogleich abgezogen und zurückbehalten wird, ohne Rücksicht

darauf, ob sie in die Hände des Reichen oder des Armen fliessen, so muss das Gesetz gestatten, dass alle, welche ihres geringen Einkommens wegen von der Steuer befreit bleiben sollen, die von ihren Renten erhobene Steuer wieder zurückfordern. Dies veranlasst nun ein ebenso weitläuftiges als lästiges Verfahren, indem der Reclamant nachweisen muss, dass er wirklich Eigenthümer dieser Papiere, Schuldforderungen u. s. w. ist, endlich, dass sein Einkommen die Summe von 100 *l.* (früher von 150 *l.*) nicht erreicht. Tausende von Bänden sind bereits mit Verhandlungen hierüber angefüllt, und jährlich kommen einige Hunderte hinzu. Dabei wird durch dieses System und die damit verbundene Heimlichkeit vielfachen Unterschleifen und Betrügereien Thür und Thor geöffnet, wie wir an einem andern Orte näher auseinandergesetzt haben [1].

Bei der ersten Einführung der Steuer vermied man die Schwierigkeit der Steuerrückerstattungen, indem man für Einkommen aus Renten gar keine Steuerbefreiung bewilligte, so gering dasselbe immer sein mochte.

Indess wurde die Steuer eben dieser Härte wegen auf die Dauer ganz unerträglich. Auch in ihrer gegenwärtigen milderen Gestalt ist die englische Einkommensteuer nach dem kürzlich (1853) ergangenen und vom Parlament gebilligten Ausspruch des dortigen Finanzministers bekanntlich nicht geeignet befunden, um als ein dauerndes Glied in das englische Finanzsystem aufgenommen zu werden, so wichtige Dienste sie auch dem Vaterlande in Zeiten der Gefahr geleistet hat und noch leistet. Die Ursachen davon liegen der Hauptsache nach doch in dem System der indirekten Besteuerung des Einkommens, sowie in der damit unzertrennlich verbundenen Beschränkung der Besteuerung auf die wohlhabenden Klassen, wie wir an einem andern Ort kürzlich näher dargelegt haben [2]. Da es sich nun bei uns um die Verbesserung einer Steuerform handelt, welche

---

1) In dem Aufsatze über die englische Einkommensteuer in dieser Zeitschrift 1854. S. 514 ff. (S. 66 ff. des besondern Abdruckes.)

2) In dem Aufsatze über die englische Einkommensteuer in dieser Zeitschrift 1854. S. 504 ff. (S. 56 ff. des besondern Abdruckes.)

der **dauernde Eckstein** unsers Finanzgebäudes sein und bleiben soll, so kann von der Annahme des englischen Finanzsystems in seiner Totalität hiernach wohl nicht die Rede sein.

Es kann sich nur darum handeln, ob wir unter Beibehaltung der wesentlichen Grundzüge unsers Systems, wie sich dasselbe geschichtlich und im Zusammenhange mit andern Steuern, insbesondere der Klassensteuer, entwickelt hat, nicht im Einzelnen manche Einrichtung, welche sich in England bewährt hat, mit grossem Vortheile nachahmen und dort erworbene Erfahrungen uns zu Nutze machen können, eine Frage, welche wir entschieden bejahen zu müssen glauben.

Ungeachtet der nicht zu verkennenden grossen Verschiedenheiten bleibt doch manche Aufgabe, insbesondere die der Ermittelung des Einkommens aus dem Betriebe der Landwirthschaft sowie der Gewerbe hier wie dort im Wesentlichen dieselbe.

Die in dieser Hinsicht zu machenden Bemerkungen lassen sich unter 3 verschiedene Hauptgesichtspunkte bringen. Die Vorschläge zur Verbesserung der bestehenden Einrichtungen können sich beziehen

1) Auf die Vollmacht, Zusammensetzung und Stellung der Veranlagungsbehörden mit Einschluss des die Staatsinteressen vertretenden Bevollmächtigten.

2) Auf das bei der Einschätzung und Berufung dagegen befolgte Verfahren.

3) Auf die zur Feststellung des Reineinkommens in Anwendung kommenden Grundsätze.

Was nun zunächst

1) die Veranlagungsbehörden

betrifft, so ist nicht in Abrede zu stellen, dass dieselben nicht überall geneigt sind, die Steuerpflichtigen mit dem vollen Betrage ihres Einkommens zur Steuer heranzuziehen. Sie halten sich häufig mehr dazu berufen, die Interessen der Steuerpflichtigen als die des Staates zu vertreten.

Es sind Fälle vorgekommen und dürften solche in Zukunft wohl noch häufiger eintreten, dass Mitglieder, welche ihrer Pflicht

entsprechend sich bemühen, die Steuerpflichtigen nach ihrem wirklichen Einkommen voll einzuschätzen, bei Erneuerung der Wahlen durch andere ersetzt werden, welche das Staatsinteresse weniger streng im Auge haben und gegen ihre Standesgenossen nachsichtiger sind.

Die Wirkung einer so falschen Richtung zu neutralisiren sind die Regierungsbevollmächtigten, insofern sie die Entscheidung der Commission nicht durch ihren Einfluss beherrschen, durch die ihnen gesetzlich eingeräumten Rechte allerdings nicht im Stande.

Ihr Votum giebt nur im Falle der Stimmengleichheit die Entscheidung.

Das ihnen zustehende Recht der Berufung würde bei einem zu häufigen Gebrauch das Gegentheil von dem bewirken, was es bezweckt. Durch eine häufige Benutzung dieses Rechts würde der Vorsitzende sich in Zwiespalt mit seiner Commission setzen und durch den Verlust seines Einflusses den Erfolg der Einschätzung im Ganzen sehr vielmehr beeinträchtigen als er denselben durch Einlegung der Berufung in einzelnen Fällen fördern könnte.

Dazu kommt, dass die Bezirks-Commission, welche über die Berufungen zu entscheiden hat, aus denselben Elementen wie die Kreis-Einschätzungs-Commission zusammengesetzt ist, und daher derselben Gefahr einer falschen Auffassung ihrer Pflicht und Stellung unterliegt. Insofern es nun nicht gelingen und an hinreichenden Mitteln fehlen sollte, um die (ersten) Einschätzungs-Commissionen in ihrer überwiegenden Mehrheit zu einer richtigen Würdigung ihrer Stellung und treuen Erfüllung ihrer Pflicht zu vermögen, würde allerdings Grund zu der Besorgniss sein, die Bezirks-Commissionen bald von demselben Geiste der Opposition ergriffen zu sehen. Und gegen eine irrthümliche Entscheidung der Bezirks-Commission giebt es freilich keine weiteren Hülfsmittel.

Diese Lage der Dinge hat nun bei vielen Vorsitzenden der Einschätzungs-Commissionen — welche der Regel nach Landräthe sind — die Ueberzeugung begründet, dass eine angemessene und gleichförmige Einschätzung der Steuerpflichtigen nur zu er-

reichen sein werde, wenn man bei der Veranlagung der Einkommensteuer denselben Weg einschlage, welcher sich bei der Klassensteuer schon so lange bewährt habe, wenn man nämlich die Feststellung der Steuer den Staatsbehörden überlasse und sich der Commissionen von Standesgenossen und zur Abgabe **gutachtlicher** Aeusserungen bediene.

Diese Abänderung des gegenwärtigen Verfahrens sei um so mehr zu empfehlen, als dann dieselben Grundsätze bei der Klassensteuer zur Anwendung kommen würden, während gegenwärtig ohne genügende Veranlassung den Wohlhabenderen bei der Veranlagung ihrer Steuer eine Mitwirkung eingeräumt sei, welche man den Aermeren nicht gewähre, und deren sich die Steuerpflichtigen schwer ohne Einfluss des Eigennutzes bedienten. So scheinbar auch diese im Namen der Gerechtigkeit, sowie aus Rücksichten der Zweckmässigkeit vorgebrachten Beweise sein mögen, können dieselben doch nicht als wirklich begründet und stichhaltig anerkannt werden. Zwischen der Klassen- und Einkommensteuer ist der wesentliche Unterschied, dass die erstere nach solchen äusserlich wahrnehmbaren und in einem Bericht zu beschreibenden — Merkmalen veranlagt wird, deren Beurtheilung nach Maassgabe des Gesetzes auch für eine, den örtlichen und persönlichen Verhältnissen fernstehende Behörde möglich ist. Bei der Einkommensteuer handelt es sich nun um die Feststellung einer Thatsache, um die Entscheidung, ob ein gewisses Einkommen vorhanden sei — eine Entscheidung, welche allein auf die möglichst genaue Kenntniss der persönlichen Verhältnisse gegründet werden kann.

In der überwiegenden Mehrzahl der Fälle wird es nicht möglich sein, über die Vermögensverhältnisse des Einzuschätzenden solche Data beizubringen, dass das Vorhandensein eines gewissen Einkommens hieraus unwidersprechlich hervorgeht. Die Entscheidung der Commission wird vielmehr grossentheils auf der subjectiven Ansicht der einzelnen Mitglieder der Commission beruhen, deren Grundlagen und Motive dieselben nicht weiter als sie wollen mitzutheilen genöthigt sind, und welche sich daher der Kontrole einer höheren, den concreten Verhältnissen des Falles fern stehenden Behörde durchaus entziehen. Es wird

selten an Veranlassung fehlen, die volle Angemessenheit der Entscheidung in Zweifel zu ziehen und insbesondere werden die Steuerpflichtigen sich um so leichter und allgemeiner beschwert fühlen, je richtiger, das heisst, je höher sie eingeschätzt sind. Dazu kommt, dass die Einkommensteuer für die Wohlhabenden eine ihrem absoluten Betrage nach hohe Abgabe ist, an deren Entrichtung sie noch wenig gewöhnt sind, und auch nur in dem Maasse, als ihr Gemeinsinn erstarkt, sich gewöhnen können.

Aus diesen Gründen hat man allgemein und mit Recht die Einkommensteuer für eine Abgabe angesehen, welche nur unter der Voraussetzung einer wenigstens im Allgemeinen vorhandenen Bereitwilligkeit der Bevölkerung, den ihren Kräften entsprechenden Theil der Staatslast zu tragen, ausführbar sei. Die nicht unbegründete Besorgniss, dass es an dieser Bereitwilligkeit fehlen möchte, ist es vorzüglich gewesen, welche es verhindert hat, der Klassensteuer gleich Anfangs eine Gestalt zu geben, wonach sie die Kräfte der Wohlhabenderen stärker in Anspruch genommen hätte. Als man 1847 dem Vereinigten Landtage zuerst einen Gesetzentwurf über die Einführung der Einkommensteuer vorlegte, erklärte die Regierung ganz offen, dass sie diese Finanzreform nur unter der Voraussetzung vorschlage, dass dieselbe in dem Wunsche des Landes liege und dass sie dieselbe nur unter Mitwirkung einer Landesvertretung für ausführbar halte. So entschieden wir diese Ansicht theilen, sprechen wir die Ueberzeugung aus, dass auch die Mitwirkung der **Steuerpflichtigen** bei der Veranlagung unentbehrlich ist, um die Last einer Einkommensteuer erträglich zu machen. Denn nur die Thatsache, dass Standesgenossen, welche die gleiche Last tragen müssen, sich von der Angemessenheit der Steuer überzeugt und dieselbe festgestellt haben, wird hinreichen, um in der Mehrzahl der Fälle die Steuerpflichtigen zu vermögen, sich bei einer ihnen hoch scheinenden Schätzung zu beruhigen und den Beschwerden der Uebrigen bei ihren Mitbürgern den Glauben und das Mitgefühl zu entziehen. Hinge die Veranlagung von der Entscheidung der Staatsbehörden ab, so würden die Steuerpflichtigen alsbald gemeinsame Sache gegen dieselben machen,

und sie würden der Last unermüdlicher und endloser Beschwerden sowie eines allgemeinen Unwillens in Kurzem erliegen. Endlich glauben wir nicht zu irren, wenn wir die Ueberzeugung aussprechen, dass die Kammern, welche politische Parthei auch immer die Mehrheit darin behaupten möge, zu einer solchen Abänderung des Gesetzes niemals ihre Zustimmung geben würden. Ausser diesen in der Beschaffenheit der Einkommensteuer liegenden Gründen mag auch darauf hingewiesen werden, dass die Ergebnisse bei der Veranlagung der Klassensteuer doch keineswegs überall so befriedigend sind, um das dabei beobachtete Verfahren für ein keiner Verbesserung fähiges oder bedürftiges halten zu können. Es wird im Gegentheil von Männern, welche bei der Veranlagung thätig sind, mehrfach anerkannt, dass dieselbe in verschiedenen Gegenden nicht ganz gleichförmig sei, sowie auch, dass es oft schwierig sei, den festgestellten Steuerersatz den Reclamanten gegenüber auf eine befriedigende Weise zu begründen. Diesen Mängeln würde nach unserer Ueberzeugung am zweckmässigsten abgeholfen werden, wenn man auch bei der Veranlagung der Klassensteuer den Steuerpflichtigen eine grössere Mitwirkung einräumte, und dem entsprechend eine grössere Verantwortlichkeit überträge, als gegenwärtig geschieht. Wir werden unten Gelegenheit haben, diesen Gedanken näher auszuführen.

Wir glauben daher, dass eine Verbesserung des Steuersystems auch auf diesem Wege nicht anzustreben, die Aufmerksamkeit vielmehr auf andere Punkte zu lenken ist. Das anzustrebende Ziel ist die Wohlhabenden in ihrer überwiegenden Mehrheit zur Uebernahme eines ihren Kräften entsprechenden Theiles der Staatslasten willig zu machen, nicht die wirksamsten Mittel zu ersinnen, um ihnen auch gegen ihren Willen möglichst viel abnehmen zu können.

Um nun Fingerzeige für die Lösung dieser Aufgabe zu gewinnen, möchte es nützlich sein, zwei Thatsachen in's Auge zu fassen.

In England ist über eine Abneigung der Einschätzungs-Commissionen die Steuerpflichtigen ihrem wirklichen Einkommen gemäss einzuschätzen, von den Vertretern der Finanz-

Interessen niemals Beschwerde geführt. Dies lediglich als eine Folge des grösseren Patriotismus und der höheren politischen Bildung Englands anzusehen, verbietet doch schon der Umstand, dass es an Beschwerden der **Steuerpflichtigen** und an Versuchen, sich der Steuer sogar auf eine betrügliche Weise zu entziehen, dort wahrlich nicht fehlt. Auch würden unter so vielen Einschätzungsbehörden doch wohl kaum alle die unsrigen an Loyalität übertreffen. Bliebe irgend noch ein Zweifel, so möchte die zweite Thatsache, welche wir hervorzuheben haben, geeignet sein, denselben zu beseitigen, nämlich die Thatsache, dass die Einschätzungs-Commission in Berlin von dem Regierungs-Bevollmächtigten dasselbe günstige Zeugniss erhält, welches die Steueraufseher in England den dortigen Kommissionen so allgemein ausstellen. Fassen wir zuerst die uns näher liegende Thatsache in's Auge.

Für die ganze Stadt Berlin mit einer Bevölkerung von über 430,000 Einw. und 8,750 Steuerpflichtigen besteht nur eine einzige von der Stadtverordneten-Versammlung gewählte Commission von 36 Mitgliedern, welche über die Einschätzung der Steuerpflichtigen in Pleno entscheiden. Die Mitglieder der Commission sind aus allen Ständen und Stadttheilen gewählt, so dass sie durch kein persönliches oder Standesinteresse zusammengehalten werden. Bei der grossen Zahl der Steuerpflichtigen können selbstredend verhältnissmässig nur sehr wenige zu den Mitgliedern der Commission in näherer Beziehung stehen. Andererseits sind die Mitglieder der Commission zu zahlreich und aus zu verschiedenen Lebenssphären entnommen, als dass persönliche Rücksichten, welche hin und wieder ein Mitglied für einzelne Steuerpflichtige geltend zu machen versuchen möchte, durchdringen könnten.

Am ehesten wird die Neigung, Fach- oder Standesgenossen niedrig einzuschätzen, bemerklich; allein der vertretenen Stände sind zu viele, als dass nicht jeder einzelne mit seinem Sonderinteresse sich in der entschiedenen Minorität befinden sollte.

Ein anderer wichtiger Umstand, welcher die Einschätzung in Berlin sehr erleichtert, ist, dass der Vertreter der Staatsinteressen und der Vorsitzende der Commission ein besonderer, durch seine sonstige Stellung für diesen Beruf nicht gehemmter,

Beamter ist. Es leuchtet wohl an und für sich ein, ist indess überdies durch zahlreiche Beispiele aus der Erfahrung zur Genüge dargethan, wie viel für den Erfolg der Einschätzung und für eine pflichttreue Haltung der Commission auf die Umsicht, den Eifer und die von ihr unabhängige Stellung des Regierungs-Bevollmächtigten ankommt. Die Aufgabe desselben wird ungemein erleichtert, wenn seiner ganzen Stellung nach kein Zweifel darüber aufkommen kann, dass die Wahrnehmung der Staatsinteressen seine erste Pflicht ist, und dass die Zufriedenheit seiner Vorgesetzten allein oder doch vorzüglich von dem Erfolge seiner Thätigkeit auf diesem Gebiete abhängt. Es muss offenbar von entscheidendem Einfluss auf die Loyalität der Commission sein, ob er den verschiedenen in ihr vertretenen Ständen ganz unpartheiisch gegenüber steht, ob er Zeit, Kräfte und Umsicht genug besitzt, um seine Anträge auf Einschätzung der Steuerpflichtigen also zu begründen, dass nur ein durch Selbstsucht befangenes Auge sich der Anerkennung ihrer Angemessenheit entziehen kann, oder aber selbst einem ohnehin für bevorzugt angesehenen Stande angehört und überdiess mit Geschäften so überhäuft ist, dass er viel häufiger von der Commission, als sie von ihm lernt, wie hoch ein Steuerpflichtiger einzuschätzen sei.

Vergleichen wir nun hiemit die Verfassung der weit überwiegenden Zahl der Einschätzungs-Commissionen — der für die landräthlichen Kreise gebildeten.

Was zunächst die Aufgabe, Stellung und Zusammensetzung der Commission selbst betrifft, so beläuft sich die Zahl der von ihr einzuschätzenden Steuerpflichtigen wohl nur selten über hundert, und bleibt sehr häufig beträchtlich unter derselben [1]. Die Mehrzahl der Steuerpflichtigen wird in der Regel dem Stande der Rittergutsbesitzer angehören. Davon, ob diese angemessen eingeschätzt werden, wird vorzüglich der Erfolg der Veranlagung auch der übrigen Steuerpflichtigen des Kreises abhängen. Da ist

1) In vielen Kreisen bleibt die Zahl der Einkommensteuerpflichtigen unter 50 Personen; ja es sind dem Verfasser Kreise namhaft gemacht, in welchen sich nur 13 und selbst nur 8 einkommensteuerpflichtige Personen befinden.

es denn nicht günstig, dass der Einschätzungs-Bezirk auf einen Kreis beschränkt ist. Die Rittergutsbesitzer desselben Kreises kennen sich sämmtlich persönlich und verkehren miteinander auf den Kreistagen, sowie in geselliger und geschäftlicher Beziehung. Es ist daher kaum möglich, dass bei einer Einschätzung der Rittergutsbesitzer durch Standesgenossen desselben Kreises persönliche und Standesrücksichten ganz ausgeschlossen bleiben. Dies ist um so weniger der Fall, da die Commission vom Kreistage gewählt wird. Hier hat der Stand der Rittergutsbesitzer durch seine gesetzliche Stellung, seinen Wohlstand und seine Verbindung unter sich das entscheidende Uebergewicht; die Zusammensetzung der Einschätzungs-Commission ist sonach in seiner Hand und dieselbe von ihm wesentlich abhängig. Es kann nicht fehlen, dass die steuerpflichtigen Rittergutsbesitzer auf die Dauer eine ihren Ansichten und Wünschen entsprechende Zusammensetzung der Commission durchsetzen, und dass von vornherein der über eine straffe Heranziehung geäusserte Unwille der Steuerpflichtigen, welche in der Kreisversammlung ein dem Standesinteresse durchaus entsprechendes Organ haben, auf die Haltung der Commission einen grossen Einfluss übt.

Dazu kommt, dass der die Interessen des Staates wahrnehmende Bevollmächtigte in den landräthlichen Kreisen fast allgemein seiner Stellung wegen, und mindestens sehr häufig wegen seiner persönlichen Eigenschaften nicht geschickt ist, dieselbe wirksam zu vertreten.

Der Regel nach wird der Landrath zum Vorsitzenden der Einschätzungs-Commission ernannt. Wird für jeden Kreis eine besondere Einschätzungs-Commission bestellt, so hat man vielleicht keine andere Wahl. Dass der Landrath sich indess seiner ganzen Stellung nach zur Vetretung der fiskalischen Interessen nicht eignet, ist leicht zu begreifen und wird in der Regel von den Landräthen selbst am bereitwilligsten anerkannt.

Der Landrath gehört in vielen Fällen selbst dem Stande der Rittergutsbesitzer an; wo dies nicht der Fall ist, haben die Rittergutsbesitzer auf seine Wahl oder Ernennung mindestens einen entscheidenden Einfluss. Auch abgesehen hiervon steht er mit den Rittergutsbesitzern amtlich und gesellig in dem nächsten

Verkehr. Ein gutes Verhältniss zu denselben ist sowohl für die Annehmlichkeit seiner Lebensstellung als für den Erfolg seiner amtlichen Thätigkeit von der grössten Bedeutung. Dieses Verhältniss wird, wie die Erfahrung bereits hinreichend gelehrt hat, unvermeidlich gestört, wenn die höhere Steuer seinem Einfluss und noch viel mehr, wenn sie der von ihm eingelegten Berufung beigemessen werden kann und muss. Ausserdem ist er mit anderweiten Geschäften bereits zu sehr überhäuft. Viele und vielleicht die meisten derselben liegen ihm näher am Herzen, als die Einträglichkeit der Einkommensteuer. Der Landrath ist sehr viel mehr ein Verwaltungsbeamter, als Steuerbeamter. Bei seiner Anstellung hat man schwerlich seine Befähigung in letzter Beziehung besonders erwogen. So wird man ihn auch kaum tadeln können, wenn er seine Wirksamkeit auf jenem ihm wichtigeren und vertrauteren Gebiete durch Erfolge auf diesem nicht beeinträchtigen will. Man wird ihm dies um so weniger zumuthen können, als die ihm zu Theil werdende Anerkennung seiner Vorgesetzten und schliesslich seine Beförderung wohl nur zum geringeren Theile von seinem Eifer als Steuerbeamter abhängen dürfte. Die Erfahrung bestätigt diese Ansichten hinreichend. Viele Landräthe sind geneigt, sich ähnlich wie die Einschätzungs-Commission vielmehr als Vertreter ihres Kreises, denn als Vertreter der Staatskasse anzusehen.

Wie der Bezirk der Kreis-Commissionen zu enge ist, und zu nahe Beziehungen zwischen den Mitgliedern der Commission und den Steuerpflichtigen mit sich bringt, so ist der Umfang eines Regierungsbezirkes wiederum zu gross, als dass die Verhältnisse aller Steuerpflichtigen desselben, deren Zahl nach der Ausscheidung Berlins durchschnittlich auf c. 1600 sich beläuft, den Mitgliedern der Bezirks-Commission näher bekannt sein, oder es ihnen auch nur möglich sein sollte, dieselben im Falle der Berufung durch persönliche Vernehmung des Appellanten und Untersuchung seiner Verhältnisse an Ort und Stelle kennen zu lernen. Die Mittel einer strengeren Durchforschung der Vermögens-Verhältnisse würden in der Hand der näheren Kreiseinschätzungs-Commission viel wirksamer, und es würde auf der andern Seite auch für den Steuerpflichtigen viel bequemer

sein, seine Sachen vor dieser durchzuführen. Ausserdem ist die Art und Weise ihrer Wahl (durch den Provinzial-Landtag) eine durchaus unzweckmässige, da in diesem Körper stets ein Gegensatz der politischen Partheien hervortreten und auf die Wahl einen fremdartigen Einfluss üben wird. Endlich ist der Regierungs-Präsident ebenso wenig als der Landrath geeignet, die Interessen der Staatskasse zu vertreten, da er theils durch andere Geschäfte viel zu sehr in Anspruch genommen ist, um der Ermittlung der Vermögensverhältnisse der Einkommensteuerpflichtigen besondere Aufmerksamkeit schenken zu können, theils eine solche Thätigkeit für die Stellung, die er einnimmt, überhaupt nicht passt.

Werfen wir nun einen vergleichenden Blick auf die Organisation der Einschätzungsbehörden in England, so finden wir dabei dieselben Grundzüge, denen nach unserer Ansicht die günstigeren Erfolge der Steuerveranlagung in Berlin beizumessen sind, mit Vermeidung der Uebelstände, welche unserer Ansicht nach auch in Berlin aus der zu grossen Zahl der von einer Commission Einzuschätzenden hervorgehen [1].

---

1) Es ist ein in der That doch sehr auffallender Gegensatz, dass die überwiegende Mehrzahl der Einschätzungs-Commissionen nur etwa 100 Steuerpflichtige zu veranlagen haben, die zu Berlin dagegen 9,000.

Obwohl nun die Berliner Commission sich ihre Aufgabe dadurch erleichtert hat, dass sie sich in Unter-Commissionen getheilt hat, um die Einschätzungen vorzubereiten, bleibt es doch unvermeidlich, die Mitglieder derselben durch die grosse Zahl der Sitzungen erheblich zu belästigen und dessen ungeachtet die Einschätzungen in einer Weise zu beeilen, welche uns mit der wünschenswerthen Genauigkeit der Vermögensermittelung schwer vereinbar erscheint. Obschon die Einschätzungen in den Unter-Commissionen vorbereitet sind, müssen sie doch im Plenum geprüft und festgestellt werden.

Nimmt man nun an, dass in einer Plenarsitzung die Einschätzung von etwa 500 Personen geprüft wird, so ergiebt sich schon zu diesem Zweck eine Zahl von c. 18 Sitzungen des Plenums. Dazu sind zur Erledigung der Remonstrationen und Begutachtung der Reklamationen noch ferner 6—8 Sitzungen nöthig. Ausserdem müssen die Mitglieder die Einschätzung in den Unter-Commissionen vorbereiten, wobei ein Jeder doch auch mindestens noch durch 3—4 Sitzungen in Anspruch genommen wird. Hiernach hat ein Mitglied der Berliner Commission im Ganzen 26—30 Sitzungen beizuwohnen, welche sich in den Winter zusammendrängen, während die Kreiseinschätzungs-Commissionen ihre Geschäfte in der Regel in 3 Sitzungen bequem erledigen.

Der Umfang der Einschätzungsbezirke, mit Rücksicht auf die Zahl der Steuerpflichtigen, ist bedeutend grösser, als ein landräthlicher Kreis, dagegen sehr viel kleiner, als ein Regierungsbezirk oder die Stadt Berlin. Die Stellung und Zusammensetzung der Einschätzungs-Commission ist von dem Willen der Steuerpflichtigen unabhängig. Die Staatsinteressen werden durch einen besonderen, von der oberen Finanzbehörde allein abhängigen Steuer-Beamten vertreten; endlich darf das Kollegium der Einschätzungs-Commission niemals aus mehr als 7 Mitgliedern bestehen. Die Zahl der, von einer Commission in Grossbritannien einzuschätzenden Personen — mit Einschluss derjenigen, welche zwar schliesslich nicht einkommensteuerpflichtig befunden wurden, deren Verhältnisse indess gleichwohl sorgfältig untersucht werden mussten, weil ihr Einkommen der Steuergrenze nahe kam — betrug, noch ehe man die Steuergrenze auf ein Einkommen von 100 *l.* herabstellte, nach dem, was uns darüber bekannt geworden ist, mindestens 2—300 Personen [1]. Die Mehrzahl von diesen wird hiernach nicht mehr in nahen persönlichen Beziehungen zu den 7 General-Commissarien stehen können. Dazu haben die Steuer-

Ob es nun andererseits möglich ist, die Einschätzungen von 500 Personen in einer Sitzung mit der wünschenswerthen Genauigkeit zu prüfen, wollen wir der Beurtheilung eines Jeden anheimstellen. Da indess die Einschätzungen hier in Berlin bis jetzt, wie allgemein anerkannt wird, dennoch viel zutreffender sind, als in den Provinzen, und das Bedürfniss einer Verbesserung des Verfahrens bisher noch nicht lebhaft empfunden ist, begnügen wir uns hier mit dieser Andeutung.

1) Nach einer mündlichen Mittheilung des Hrn. Charles Pressly, eines Mitgliedes der Centralsteuer-Verwaltung in London, umfasst der Bezirk eines Collegiums der General-Commissarien, welche das Einkommen der Steuerpflichtigen schliesslich feststellen, der Regel nach 8—10 Kirchspiele. Da nun England und Wales in runder Summe 15,000 Kirchspiele zählt und in Grossbritannien c. 350,000 Gewerbetreibende vor das Forum der General-Commissarien gezogen wurden (Cf. *Report on the Income and Property Tax. II. p.* 420), so würde schon hiernach ein Collegium der General-Commissarien die Verhältnisse von durchschnittlich über 200 Gewerbetreibenden zu prüfen haben. Darzu kommen nun noch die Pächter und Grundbesitzer, welche in der obigen Zahl nicht einbegriffen sind, über deren Anzahl keine amtlichen Angaben gesammelt sind.

pflichtigen als solche und insbesondere als Körperschaft auf die Zusammensetzung der Einschätzungs-Commission keinen Einfluss. Das Collegium der General-Commissarien ergänzt und erneuert sich vielmehr durch Selbstwahl. Bei der Einführung der Einkommensteuer wurden die Mitglieder desselben von den Commissarien für die Landtaxe ernannt, einem Collegium angesehener und wohlhabender Einsassen, welches sich ebenfalls durch Selbstwahl ergänzt und erneuert, mit der Maassgabe jedoch, dass die von der Krone ernannten Friedensrichter von Amtswegen Mitglieder desselben sind. Man begreift, dass ein Collegium wohlhabender Einsassen, welche zu der Zahl der Steuerpflichtigen gehören und ihr Amt als ein unentgeltliches Ehrenamt versehen, den Steuerpflichtigen alle wünschenswerthen Bürgschaften gegen ein willkührliches und fiskalisches Verfahren bietet, dass dagegen aber doch in einem solchen, von dem Steuerpflichtigen unabhängigen und in gewissem Sinne ständigen Körper, sich das Bewusstsein der amtlichen Pflicht und ein reger Eifer für gewissenhafte Erfüllung seiner Aufgabe leichter entwickeln kann, als in einer Versammlung, die nach ihrer Bestellung fast genöthigt wird, sich als Vertreterin der Steuerpflichtigen anzusehen.

Der dritte Umstand, dem wir die richtigere Auffassung ihrer Obliegenheiten von Seiten der Einschätzungs-Commissionen in England beimessen, ist die sehr viel angemessenere Stellung des zur Vertretung der fiskalischen Interessen berufenen Regierungs-Bevollmächtigten. Man hat diese Aufgabe mit Recht einem Steuerbeamten übertragen, der seiner ganzen Stellung nach verpflichtet ist, die Rechte der Staatskasse wahrzunehmen, der für eine Vernachlässigung dieser Pflicht nicht in andern Obliegenheiten oder Rücksichten eine Entschuldigung oder gar Rechtfertigung findet; dessen Thätigkeit die oberen Finanzbehörden allein leiten und überwachen. In ganz Grossbritannien sind 140 solche Steuerbeamte (*Surveyor's*) thätig, deren Bezirk hiernach im Durchschnitte ein Gebiet von etwa 30 geographische Quadratmeilen oder 100 Kirchspiele umfasst, und eine durchschnittliche Zahl von mehr als 2000 Steuerpflichtigen enthält. Ein Steueraufseher steht daher mehreren (im Durchschnitte etwa 10)

Collegien der General-Commissarien zur Seite. Zu ihrer nächsten Beaufsichtigung sind in ganz Grossbritannien 10 Inspectoren bestellt.

Die Vortheile dieser Einrichtung sind sehr einleuchtend. Die für jeden Andern unangenehme Aufgabe, alle Momente zu beachten und zur Kenntniss der veranlagenden Behörde zu bringen, welche auf ein höheres Einkommen des Steuerpflichtigen schliessen lassen, ist für den Steueraufseher sein unzweifelhafter Beruf, dessen treue Erfüllung ihm nur zur Ehre gereichen kann. Er hat die selbstständige Vollmacht, die Zeit, die Gelegenheit und die Hülfe von Unterbeamten, um die nöthigen Erkundigungen über die Verhältnisse der Steuerpflichtigen anzustellen und deren Einschätzung vorzubereiten. Er nimmt so die Mühe und Gehässigkeit der Aufgabe auf sich und lässt dem Collegium der General-Commissarien nur die Ehre einer richterlichen Entscheidung über den vor sie gebrachten Fall. Durch gewissenhafte und eifrige Erfüllung seiner Pflicht wirft er keinen Schatten auf die Unparteilichkeit der Commission, noch beeinträchtigt er ihre Selbstständigkeit, da er keine Stimme bei der Entscheidung hat, und nicht den Vorsitz in ihr führt. So macht er auch von dem Recht der Berufung ungehindert Gebrauch ohne die Gefahr, dadurch sein Verhältniss zu der Commission zu trüben. Die Erfahrung zeigt, dass die General-Commissarien überall die Unentbehrlichkeit seiner Mitwirkung bereitwillig anerkennen und der Regel nach seinen Anträgen entsprechend entscheiden. Obwohl man mit Rücksicht darauf, dass der Regierungs-Bevollmächtigte in Preussen den Vorsitz in der Commission führt, in England aber nicht, einen grösseren Einfluss des Staatsbeamten bei uns erwarten sollte, als in England, so zeigt die Erfahrung mindestens in vielen Fällen das umgekehrte Verhältniss, weil der Steuerbeamte in England durch eine nachdrückliche Geltendmachung seines Standpunktes weder die Gefühle der Commission verletzt noch ihrer Selbstständigkeit zu nahe tritt und auf der andern Seite dort durch seine vorbereitende Thätigkeit in der Regel im Besitz genügender Materialien ist, um Anträge auf die Veranlagung des Steuerpflichtigen begründen zu können, während er bei uns sein

Urtheil über die Vermögensverhältnisse desselben in der Regel erst aus den Verhandlungen im Schoosse der Commission selbst schöpft.

Nach Anleitung der hervorgehobenen Gesichtspunkte würden wir nun zunächst die Bildung grösserer Einschätzungsbezirke durch die Vereinigung von 2—3 unter Umständen vielleicht 4 Kreisen, je nach ihrer geographischen Ausdehnung und der Zahl der in derselben befindlichen steuerpflichtigen Personen befürworten.

Schon hierdurch würde die Einschätzungs-Commission, auch wenn die Mitglieder derselben nach wie vor von den Kreistagen gewählt würden, denselben gegenüber eine ganz andere Stellung erhalten und eine gleichmässigere Einschätzung erreicht werden. Denn es würde der nachtheilige, auf eine niedrige Einschätzung der Kreisseinsassen hinwirkende Einfluss des Korporationsgeistes der Kreistage dadurch gebrochen werden.

Um die Unabhängigkeit der Einschätzungs-Commissionen noch zu vermehren, würden wir ferner vorschlagen, dass die Wahlen nicht wie bisher auf 1 Jahr, sondern für eine längere Periode vollzogen würden; sodann dass die Vertretung jedes Kreises nur 1—2 Mitglieder, dazu die Stadtverordneten-Versammlung jeder bedeutenderen Stadt, und wo solche Körper vorhanden sind, auch die Handelskammer und die Landschaft des Bezirks je ein Mitglied zu wählen haben und die Commission ausserdem befugt sein solle, die Zahl ihrer Mitglieder bis zu einer gewissen Ausdehnung durch Selbstwahl zu vermehren.

Die Einschätzungs-Commissionen würden ferner allgemein wie jetzt die in den grösseren Städten zu ermächtigen sein, behufs der ersten Einschätzung der Steuerpflichtigen Unter-Commissionen zu bilden, entweder aus der in diesem Falle nach Bedürfniss zu vermehrenden Zahl ihrer eigenen Mitglieder, oder aus Hülfs-Commissarien, welche nur zu diesem Zwecke aus den Steuerpflichtigen von ihr zu berufen sein würden.

Wenn die Einschätzungs-Commissionen so auf eine breitere und festere Grundlage gestellt und in Folge davon allgemein von einem höheren Bewusstsein ihres Berufes und ihrer Pflichten erfüllt sein werden, dürfte es sich als zweckmässig herausstellen,

auch bei der Zusammensetzung und Aufgabe der Bezirks-Commissionen Aenderungen vorzunehmen.

Wir halten es für wahrscheinlich, dass man die Bezirks-Commissionen nach Durchführung der bei den Einschätzungs-Commissionen vorgeschlagenen und hinsichtlich der Stellung der Regierungs-Commissarien sogleich näher anzugebenden Verbesserungen als ganz entbehrlich befinden wird. Indess enthalten wir uns hierüber näherer Aeusserungen, da es für jetzt genügen wird, die zunächst zu ergreifenden Maassregeln als nothwendig und zweckmässig zu begründen. Welche weitere Entwickelung denselben später zu geben sein dürfte — darüber mögen die Lehren der Erfahrung abgewartet werden.

Neben der zweckmässigeren Abgrenzung der Einschätzungsbezirke und unabhängigeren Stellung der Commissionen ist die Bestellung besonderer, von den Finanzbehörden allein ressortirender

Regierungs-Bevollmächtigten

die wichtigste Verbesserungsmaassregel, von der ein günstigerer Erfolg der Veranlagung vorzüglich abhängt.

Die Erfahrung hat in dieser Beziehung schon laut und deutlich gesprochen. Die relativ günstigeren oder ungünstigeren Erfolge der Einschätzung in verschiedenen Kreisen und Regierungsbezirken sind vorzugsweise der grösseren oder geringeren Umsicht und Thätigkeit der Regierungs-Bevollmächtigten beizumessen.

Hinsichtlich der diesen Beamten einzuräumenden Stellung dürfte es für jetzt genügen, sich an das zu halten, was nicht nur das Beispiel Englands, sondern auch das Berlins als zweckmässig und auch unseren Verhältnissen entsprechend dargethan hat.

Da in einem Regierungsbezirk — abgesehen von Berlin — durchschnittlich nicht mehr als 1600 Einkommensteuerpflichtige sich befinden, in keinem mehr als 3500, so dürfte die Anstellung eines Bevollmächtigten für einen Regierungsbezirk der Regel nach hinreichen. Denn auch für Berlin mit seinen rund 9000 Einkommensteuerpflichtigen ist nur 1 Commissarius nöthig, und auch dieser ist durch die Einschätzungsgeschäfte nur im Herbst und Winter angestrengt, im Sommer dagegen nicht ausreichend

beschäftigt. Um so weniger könnte die Zahl von 1000—3000 Einkommensteuerpflichtigen für einen Beamten zu gross befunden werden. Derselbe würde hiernach in seinem Bezirk die Einschätzung von 4—6 Einschätzungs-Commissionen zu leiten haben, deren jede 250—500 Einkommensteuerpflichtige zu veranlagen haben würde.

Nach den vorliegenden Erfahrungen ist es klar, dass der Regierungs-Commissär die Geschäfte bei jeder Einschätzungs-Commission in wenigen Sitzungen würde erledigen können, also auch unerachtet des durch die Reisen erforderten Zeitaufwandes im Stande sein würde, die Veranlagungen in der vorgeschriebenen Zeit zu bewirken.

Dabei versteht es sich von selbst, dass jedem Bevollmächtigten die nöthige Bureauhilfe ähnlich, wie dies hier in Berlin geschieht, gewährt werden müsste und er durch anderweite Dienstgeschäfte nur insoweit, als ihm die Einkommensteuer dazu Musse lässt, in Anspruch genommen werden dürfte. Nur dann wird er im Stande sein, alle wünschenswerthen Nachrichten über die Vermögensverhältnisse der Steuerpflichtigen zu sammeln, zu ordnen und in geeigneten Fällen an die Beamten der anderen Bezirke mitzutheilen: eine Aufgabe, welche zwar schon gegenwärtig den Vorsitzenden der Einschätzungs-Commissionen gestellt ist, zu deren genügender Erfüllung den Landräthen indess nach mehrfacher glaubwürdiger Versicherung die Hülfskräfte durchaus mangeln.

Die Stellung der Regierungs-Bevollmächtigten würde im Uebrigen für jetzt dieselbe bleiben können, welche sie gegenwärtig einnehmen. Nur würden wir es noch für wünschenswerth erachten, ihnen das Recht von den Acten der freiwilligen Gerichtsbarkeit, von den Steuerrollen der Kommunalbehörden, den landwirthschaftlichen Taxen u. s. w. Kenntniss zu nehmen, — welches sie nun im Namen und Auftrage der Commission üben — selbstständig einzuräumen.

Die Vortheile einer nach den vorstehend gemachten Andeutungen erfolgenden Anstellung besonderer Regierungs-Bevollmächtigten sind sehr einleuchtend. Dieselben würden durch keine der Rücksichten gebunden sein, welche die Thätigkeit der Land-

räthe auf diesem Gebiete hemmen. Auch springt es in die Augen, wie viel leichter es sein würde, 26—30 als 350—360 zur kräftigen und umsichtigen Wahrnehmung der Staatsinteressen geeignete Männer aufzufinden, zumal wenn man in der Wahl nicht mehr an Beamte gewiesen ist, welche ihrer sonstigen Berufsgeschäfte wegen zu dieser Thätigkeit wenig Zeit und Neigung haben. Ausserdem ist es klar, wie viel für eine gleichmässige Einschätzung aller Steuerpflichtigen innerhalb eines Regierungsbezirks dadurch gewonnen werden würde, wenn die Verhandlungen aller Commissionen desselben durch denselben Beamten geleitet würden. Durch die Vereinigung mehrerer Commissarien zu gemeinsamer Berathung sowie durch Versetzung derselben aus einem Bezirk in einen anderen würde allmählig die Befolgung gleicher Grundsätze und eines übereinstimmenden Verfahrens auch innerhalb einer Provinz und zuletzt für den Umfang der ganzen Monarchie gesichert werden können.

Ob nun die Wahrnehmung der Rechte und Pflichten eines Regierungs-Bevollmächtigten einem Mitgliede des Regierungs-Collegiums oder einer anderen Behörde zu übertragen sein würde, ist Sache mehr der practischen Ausführung als der prinzipiellen Erörterung. Wir glauben die nähere Erwägung dieser Frage daher denjenigen überlassen zu dürfen, welche bei der Durchführung der nöthig befundenen Reformmaassregeln mitzuwirken haben würden.

Nachdem wir unsere Ansichten über die Mängel bei der gegenwärtigen Organisation der Einschätzungsbehörden entwickelt haben, gehen wir zweitens zur Erörterung des bei der Veranlagung der Steuer beobachteten

Verfahrens

über.

Wir beginnen mit der Bemerkung, dass man bei uns häufig die Aeusserung vernimmt, dass das Einkommen aus Grundeigenthum im Verhältniss zu dem aus Gewerbebetrieb zu niedrig eingeschätzt werde, und dass man das letztere sicherer ergreifen könne. In England sind alle Behörden darüber einig, dass umgekehrt die Einschätzung des Einkommens aus Grund-

besitz fast gar keine Schwierigkeiten darbiete, während man bei der Veranlagung der Gewerbetreibenden grossentheils im Dunkeln umhertappe. Diese letztere Ansicht ist ohne Zweifel die der Natur der Verhältnisse entsprechendere, und wenn bei uns die entgegengesetzte gefasst werden kann, so weist dies wohl nur darauf hin, dass die Einschätzung der Steuerpflichtigen überhaupt noch sehr weit hinter dem Ziel zurückbleibt.

Die vermeintlich grössere Sicherheit bei der Einschätzung der Gewerbetreibenden beruht, wie wir glauben, allein darauf, dass es für den Regierungs-Bevollmächtigten in der Regel an einem genügenden äusseren Anhalt fehlt, um gegen die von den Commissionsmitgliedern vorgeschlagenen Sätze als zu niedrige Einsprüche zu erheben.

Bei dem Grundeigenthum geben die bekannte Flächenausdehnung; die oft vorhandenen Angaben über die Beschaffenheit des Bodens; frühere Taxen; in manchen Provinzen ein förmliches Kataster, im Uebrigen Pacht- und Kaufpreise u. s. w. Anhaltspunkte zur Schätzung des Ertrages; allein diese Materialien sind so verschiedener Natur und meistens auch so wenig genau, dass sie vielmehr zu einer Verschiedenheit der Ansicht — je nach dem Standpunkt des Steuerpflichtigen oder der Steuerbehörde — als zu einer Uebereinstimmung derselben führen.

Das hierdurch für den grösseren und wichtigeren Theil der Einschätzungen veranlasste Gefühl der Unsicherheit und Nichtbefriedigung hat mehrfach dem Gedanken Raum gemacht, dass es vielleicht besser wäre, die eigene Angabe des Steuerpflichtigen über sein Einkommen allgemein zur gesetzlichen Grundlage der Einschätzung zu machen. Wahrscheinlich hat das Beispiel Englands wesentlich dazu beigetragen, diese Ansichten zu begründen. Jedoch zweifeln wir, ob diejenigen, welche den Weg der Selbstschätzung empfehlen, eine genügende Kenntniss des in England befolgten Verfahrens und seiner Ergebnisse haben.

In England sind die Deklarationen nur da wirklich die Grundlage der Einschätzung, wo man keine andere genügende hat.

Bei der Besteuerung des Einkommens aus Grundbesitz verlässt man sich nicht auf die eigenen Angaben des Grundbesitzers, sondern vergleicht den Pachtcontract und die Armensteuer, und veranlasst, wo diese nicht genügen, eine besondere Abschätzung. Die Zinsen und Dividenden öffentlicher Papiere sowie die Gehälter der Beamten besteuert man durch Abzüge bei Auszahlung derselben. So hat das System der Deklarationen nur bei dem Einkommen aus Gewerbebetrieb — welches nur wenig über $1/4$ des gesammten steuerpflichtigen Einkommens beträgt — eine practische Bedeutung. Dabei ist noch zu bemerken, dass die Selbstangabe sich nur auf den Reingewinn des betriebenen Gewerbes (Geschäfts) mit Einschluss der Zinsen für die etwa darin angelegten fremden Kapitalien bezieht, welche Angabe den Gefühlen der Steuerpflichtigen doch weniger widerstreitet, als die Deklaration des gesammten ihm persönlich gehörenden Reineinkommens, unter Aufdeckung aller Vermögens- und Schuldverhältnisse.

Endlich haben kürzlich angestellte Untersuchungen unwiderleglich dargethan, dass das System der Deklarationen auch in dieser beschränkten Anwendung höchst ungenügende Resultate ergiebt. Von den c. 144,000 Gewerbetreibenden, welche einzuschätzen waren, haben über 21,000 gar keine und über 23,000 nur ungenügende Deklarationen eingereicht. Es kommen Fälle vor, dass das deklarirte Einkommen nicht die Hälfte des wirklich bezogenen erreicht [1]. Wollte man nun gar die vollständige Aufdeckung aller Vermögens- und Schuldverhältnisse verlangen, so würden nach der Ansicht eines hochgestellten englischen Steuerbeamten wahrscheinlich gar keine Deklarationen eingereicht werden [2].

Man pflegt sonst vorauszusetzen, dass in England politische Bildung und Gemeinsinn weiter entwickelt sind, als bei uns. Nach dem Angeführten wird man sich indess nicht auf das Bei-

---

1) Vergleiche den Aufsatz des Verfassers über die englische Einkommensteuer in dieser Zeitschrift 1854. S. 511 f. (S. 63 f. des besonderen Abdruckes.)

2) Cf. *Report of the Select Committee Tom. II. Evidence No.* 5061—5066.

spiel Englands berufen können, um die Einführung des Systems der Deklarationen zu empfehlen. — Bei uns würden dieselben unvermeidlich auf Angabe aller Schuld- und Vermögensverhältnisse ausgedehnt werden müssen, da wir das Gesammteinkommen jedes Steuerpflichtigen unmittelbar und in einem Posten besteuern. — Nach den Lehren der Erfahrung kann man nicht erwarten, dass die eigenen Angaben des Einkommens in der Mehrzahl der Fälle genügend sein werden. Doch aber schliesst jede Anzweifelung einer auf Pflicht und Gewissen abgegebenen Deklaration mehr oder weniger den Vorwurf der Unredlichkeit ein. Es ist daher nicht rathsam, ein System anzunehmen, welches auf der einen Seite zur Umgehung oder Verhüllung der Wahrheit einladet, und in grosser Ausdehnung dazu verführt, auf der anderen Seite jede Ausstellung an der eingereichten Deklaration als eine Beschuldigung der Unredlichkeit gehässig macht.

Nach unserer Ansicht ist sogar schon ein Versuch gemacht, welcher die Unausführbarkeit dieses Systems im Wesentlichen darthut. Das Gesetz vom 1. Mai gestattet (wahrscheinlich ebenfalls nach dem Beispiele eines in England in den Jahren 1806—15 gemachten, jetzt jedoch nicht erneuerten Versuches), jedem Steuerpflichtigen durch Mittheilung seiner Verhältnisse an zwei Männer seines Vertrauens der Commission die Ueberzeugung zu gewähren, dass sein Einkommen von ihr zu hoch veranlagt sei. Doch soviel wir vernommen haben, ist dieses Verfahren selten von befriedigendem Erfolge begleitet gewesen, weil die Commission in der Regel aus den Mittheilungen der Vertrauensmänner keine genügende Ueberzeugung hat gewinnen können. Wie viel weniger wird sie die eigenen Angaben der Steuerpflichtigen der Regel nach für befriedigend halten können.

Wenn wir uns daher entschieden dagegen erklären müssen, die Einreichung von Selbstschätzungen zur **gesetzlichen** Pflicht zu machen und dieselben der Einschätzung regelmässig zum Grunde zu legen, so ist damit nicht gesagt, dass die Steuerpflichtigen niemals zur eigenen Angabe ihrer Vermögensverhältnisse aufgefordert werden sollen.

Im Gegentheil wissen wir, dass in vielen Fällen eine solche

Aufforderung von dem günstigsten Erfolge begleitet gewesen ist. Es ist indess eine ganz andere Sache, ob Jemand in Folge einer besonders an ihn ergangenen, als ein Beweis des Vertrauens anzusehenden, Aufforderung freiwillig oder durch das Gesetz gezwungen, gegen seinen Willen Mittheilungen über seine Einkommen-Verhältnisse macht. Es ist noch mehr ein Unterschied, ob die Deklaration von Jemand ausgeht, der notorisch ein Ehrenmann ist, und sich stets bereit gezeigt hat, öffentliche Lasten zu tragen, sowie gemeinnützige Unternehmungen zu fördern, oder von einem Steuerpflichtigen, der überall viel mehr seinen Vortheil, als das Gemeinwohl im Auge hat.

Männern, welche Vertrauen verdienen, sollte man auch Vertrauen beweisen; ausserdem bieten die Deklarationen gewissenhafter und zugleich wirthschaftlich hinreichend gebildeter Männer ohne Zweifel die sichersten Anhaltspunkte und die lehrreichsten Beispiele zur Einschätzung der übrigen Steuerpflichtigen. Der Steueranwalt würde es sich daher zur besonderen Pflicht zu machen haben, eine Anzahl möglichst detaillirter Deklarationen von Personen, die ebenso glaubwürdig als einsichtsvoll sein müssen, zu erlangen. Er sollte zu dem Ende weder schriftliche noch persönliche Aufforderung scheuen, abgesehen davon, dass er, wie sich von selbst versteht, durch sein Betragen, wie durch seinen Charakter, Vertrauen zu erwerben wissen muss.

Ein zweiter Gesichtspunkt für das Verhalten des Steueranwaltes ist, dass er zuerst darnach trachten muss, sich möglichst vollständige Angaben über die Vermögensverhältnisse der Mitglieder der Einschätzungs-Commission zu verschaffen und deren angemessene Einschätzung zu bewirken. Nur dadurch wird diese in die Lage gebracht, sich jeder fremdartigen Rücksicht überheben zu können, und den Steuerpflichtigen jeden Vorwand für unbegründete Beschwerden zu nehmen.

Eine fernere wichtige Verbesserung des gegenwärtigen Einschätzungsverfahrens würde nach unserer Ueberzeugung durch die Beseitigung oder richtigere Fassung einer gesetzlichen Bestimmung erreicht werden, deren Aufrechterhaltung sich schon

jetzt als practisch unausführbar erwiesen hat. Wir meinen die nähere Erläuterung der Bestimmung, welche die Geheimhaltung der Einkommens-Verhältnisse der Steuerpflichtigen fordert, insoweit darunter der zu zahlende Steuersatz verstanden wird [1]). Der Verfasser hat, schon ehe das gegenwärtig geltende Gesetz von den Kammern angenommen war, darauf aufmerksam gemacht, dass die beabsichtigte Geheimhaltung des von jedem Steuerpflichtigen zu entrichtenden Steuersatzes unausführbar, dagegen die ausdrückliche Offenlegung der Steuerlisten der gleichmässigen Einschätzung sehr förderlich sein werde [2]). Die Erfahrung hat diese Ansicht vollkommen bestätigt. Abgesehen davon, dass die Einschätzungs-Commissionen oft zu zahlreich sind, als dass von ihnen eine strenge Bewahrung des Amtsgeheimnisses erwartet werden könnte, dienen die Einkommen-Steuersätze mit vollem Recht als Maassstab zur Vertheilung von Kommunal-Abgaben, sowie zur Abstufung politischer Rechte. Sie müssen desshalb den Gemeinde-, Kreis- und Provinzial-Behörden mitgetheilt werden. Damit ist eine Geheimhaltung nicht mehr vereinbar. Man hält sich zu derselben auch in der That so wenig verpflichtet, dass man den von jedem Steuerpflichtigen zu zahlenden Steuersatz und Kommunal-Zuschlag mehrfach im Kreisblatte abgedruckt hat.

Wir können es auch grundsätzlich nur für angemessen halten, dass die von jedem gezahlte Steuer öffentlich bekannt gemacht wird, da Ansprüche auf die Ausübung öffentlicher Rechte daran geknüpft werden.

Für die Steuerveranlagung wird hieraus ohne Zweifel eine grosse Erleichterung hervorgehen, da die Steuerpflichtigen dann

---

1) Der betreffende § des Einkommensteuergesetzes vom 1. Mai 1851 lautet:

„Die bei dem Einschätzungsgeschäft betheiligten Vorsitzenden der Commissionen und sonstigen Beamten sind kraft des von ihnen geleisteten Amtseides zur Geheimhaltung der Vermögens- und Einkommens-Verhältnisse, welche bei diesem Geschäfte zu ihrer Kenntniss gelangen, verpflichtet. Die Mitglieder der Commissionen haben diese Geheimhaltung dem Vorsitzenden mittelst Handschlags an Eidesstatt zu geben."

2) In der Kölner Zeitung vom Jahre 1849. Nro. 276.

selbst auf eine Gleichmässigkeit der Abschätzung dringen, und dieselbe herbeiführen helfen werden. Gerade die Gleichmässigkeit der Besteurung ist es aber vorzüglich, worauf einmal ihre Einträglichkeit und andererseits die Bereitwilligkeit der Steuerpflichtigen ihre Bürde zu tragen, beruht. Dagegen versteht es sich von selbst, dass über die Nachrichten, welche der Festsetzung der Steuer zum Grunde liegen, Verschwiegenheit gehalten werden kann und soll. Nur die Entrichtung der Steuer darf nicht als eine geheimzuhaltende Privatangelegenheit, sondern muss als eine öffentliche Pflicht, mit der öffentliche Rechte verbunden sind, behandelt werden.

Schliesslich wollen wir nicht verhehlen, dass eine befriedigende Ermittelung des Einkommens aus Grundbesitz allerdings davon abhängt, in welcher Ausdehnung man für den Ertrag desselben ähnlich brauchbare Kriterien hat, und angemessen benutzt, wie die Pachterträge und Gemeindesteuern sie in England darbieten. Ob und auf welchem Wege man dazu gelangen kann, ist indess eine zu umfassende Frage, als dass ihre Beantwortung hier nebenher versucht werden könnte. Dieselbe fällt mit der Frage, wie die Grundsteuerangelegenheit zu behandeln sei, zusammen, und muss einer selbstständigen Untersuchung vorbehalten bleiben [1].

Nächst diesen bei der **ersten** Einschätzung zu beachtenden Gesichtspunkten bedarf das **Reklamationsverfahren** nach der ziemlich übereinstimmenden Angabe der eingegangenen Berichte einer wesentlichen Verbesserung. Auf der einen Seite haben die Steuerpflichtigen nur zuviel Raum, die Einschätzungs-Behörden durch wiederholte und nur allgemeine Versicherungen ihres Unvermögens enthaltende Beschwerdeschriften zu ermüden, auf der andern Seite erscheint die Entscheidung der Bezirks-Commission den Steuerpflichtigen oft nicht ohne Grund als unmotivirt und willkührlich.

---

1) Der Verfasser hat diese Untersuchung inzwischen vorgenommen und unter dem Titel: „Vorschläge zur Regelung der Grundsteuer in Preussen" als Abhandlung soeben veröffentlicht. (Besser'sche Buchhandlung.)

Wir glauben, dass auch in dieser Beziehung das in England zur Anwendung kommende Verfahren nach beiden Seiten hin den Vorzug verdient. Klagen über eine willkührliche Entscheidung der General-Commissarien werden dort nicht vernommen, und zu einer Wiederholung unbegründeter Beschwerden ist dort keine Gelegenheit.

Eine Verpflichtung der Unter-Commissionen (den Beigeordneten) auf die Vorstellungen der Steuerpflichtigen, welche sich durch die erste Einschätzung beschwert fühlen, Rücksicht zu nehmen, oder ein Remonstrations-Verfahren, wie wir es nennen, ordnet das Gesetz nicht an. Eine gewisse Frist zu nachträglichen Angaben ist natürlich gegeben, da der Steueraufseher sowohl wie der Sekretär der Commissarien häufig selbst zur Vervollständigung der Deklaration auffordern. Ist indess die Steuer einmal festgesetzt, so wird dem Steuerpflichtigen neben Mittheilung derselben zugleich angezeigt, an welchen Tagen die General-Commissarien bereit sein werden, die Berufungen dagegen zu hören.

Die Verhandlung vor den General-Commissarien ist mündlich und der Reklamant muss persönlich vor ihnen erscheinen. Es ist daher nöthig, dass er die Absicht, zu reklamiren, vorher anzeigt, damit er zu einem bestimmten Tage vorgeladen werden könne. Zugleich mit der Vorladung wird ihm eine Anweisung oder ein Schema zugeschickt, in welchem die Punkte angegeben sind, über welche er mündlich oder schriftlich Auskunft zu geben habe. Die Aussagen des Appellirenden vor den General-Commissarien werden protokollirt, und er kann aufgefordert werden, dieselben nach nochmaliger Prüfung zu beeiden.

Die Vortheile dieses Verfahrens sind einleuchtend.

Durch mündliche Vernehmung kann man die Verhältnisse des Steuerpflichtigen, namentlich wenn man ihn angewiesen hat, wie er sich vorbereiten soll, viel schneller und gründlicher kennen lernen, als aus seinen Beschwerdeschriften, die oft nur allgemeine Klagen enthalten; man gewinnt durch persönliche Verhandlung ein Urtheil über die Glaubwürdigkeit des Mannes; man hat Gelegenheit, irrthümliche Ansichten desselben über das, was nach dem Gesetz als steuerpflichtiges Einkommen an-

zusehen ist, zu berichtigen. Endlich schneidet man leichtsinnige und muthwillige Reklamationen ab, da sich wohl nur Wenige zu einer persönlichen Beschwerdeführung entschliessen werden, ohne triftige Gründe und reifliche Erwägung dessen, was sie vorbringen wollen.

Auf der anderen Seite schliesst die Anordnung eines mündlichen Verfahrens ein, dass der Ort, wo die Commission ihre Sitzungen hält, nicht zu entlegen, und die Zahl der von ihr einzuschätzenden Steuerpflichtigen nicht zu gross, der Bezirk der Commission also nach Raum und Zahl der Steuerpflichtigen nicht zu ausgedehnt sei. Bei einem mündlichen Verfahren würde man die Appellirenden schwerlich an eine für den ganzen Regierungsbezirk bestellte Commission verweisen dürfen.

Wir schliessen diese Betrachtung über das Verfahren mit der Bemerkung, dass neben der Verbesserung des regelmässigen Einschätzungs-Verfahrens doch auch bei uns wie in England die Gestaltung eines Ausnahme-Verfahrens manche Vortheile darbieten dürfte.

Es wird bei uns so wenig, wie in England, an Personen fehlen, die über ihre Verhältnisse lieber einem oder zwei Regierungs-Commissarien als ihrem Nachbarn detaillirte Mittheilungen über ihre Vermögensverhältnisse machen mögen, und bereit sind, sich eher dem Urtheil der ersteren zu unterwerfen, als der Gefahr eines Mangels an Discretion bei ihren Standesgenossen aussetzen. Es ist kein Grund ersichtlich, warum diesen die Gelegenheit, sich an ein entfernteres Forum zu wenden, nicht auch bei uns durch die Errichtung einer ähnlichen Behörde, wie die Special-Commissarien in London [1]) geboten werden sollte, zumal die Central-Verwaltung der Finanzen dadurch eine sehr günstige Gelegenheit erhalten würde, über das Einschätzungsverfahren eigene practische Erfahrungen zu sammeln und auch eine eingehende Kenntniss des Gewerbebetriebes in den Provinzen zu erlangen.

---

1) Vergleiche die Abhandlung des Verf. über die englische Einkommensteuer in dieser Zeitschrift 1854. S. 209 u. 235. (S. 14 u. 39 des besonderen Abdruckes.)

Nachdem wir über die Organisation der Behörden und das einzuschlagende Verfahren gesprochen haben, bleibt uns noch drittens übrig, zu erörtern, ob über

Die Grundsätze

hinsichtlich der Feststellung des steuerpflichtigen Einkommens oder der Unterscheidung des Roh- und Reineinkommens nähere Bestimmungen erforderlich sind.

Die Erfahrung lehrt, dass Zweifel in dieser Beziehung allerdings nicht selten vorkommen. Unerachtet die Bestimmungen des Gesetzes im Allgemeinen zweckmässig sind, kann dies nicht anders sein, da der Begriff Reineinkommen eine Abstraction ist, welche nicht auf alle die unendlich mannigfaltigen Abstufungen und Verwickelungen der wirthschaftlichen Verhältnisse gleichmässig passt. Es ist indess eben deswegen auch unmöglich, durch speziellere Ausführung der allgemeinen gesetzlichen Bestimmungen alle Zweifel im Voraus abzuschneiden.

Manche Bedenken oder Verschiedenheiten der Auslegung haben nur in einer irrthümlichen Auffassung der Behörden ihren Grund, und können durch Belehrung derselben behoben werden. So haben z. B. viele Einschätzungs-Commissionen versäumt, dem Reineinkommen der Grundbesitzer den Betrag der von ihnen verbrauchten, aus dem Gute selbst entnommenen Naturalien hinzuzurechnen, obwohl das Gesetz zu diesem Zweifel kaum einen Anlass giebt.

In solchen Fällen genügt die nähere Erläuterung des Gesetzes durch Erlasse der obersten Finanzbehörde, um dessen gleichmässige Anwendung im Umfange der Monarchie sicher zu stellen.

Andere Schwierigkeiten liegen indess in der Natur der Sache und bewirken eine Verschiedenheit der Ansicht, welche durch einfache Belehrung nicht beseitigt werden kann.

So ist z. B. die Frage, ob Versicherungsgelder gegen Feuer und anderen Schaden zu den Kosten des Geschäftsbetriebes zu rechnen und daher von dem Roheinkommen abzusetzen sind, von verschiedenen Seiten verschieden beantwortet worden.

In solchen Fällen ergehen nun verschiedene Entscheidungen

von den verschiedenen Einschätzungs- und Bezirks-Commissionen, und es entsteht die Frage, auf welchem Wege hier die erforderliche Uebereinstimmung für die Auslegung und Handhabung des Gesetzes herzustellen ist.

Es ist klar, dass dieses nicht etwa durch eine grössere Ausführlichkeit und Detailbestimmung des Gesetzes allein in genügender Weise erreicht werden kann. Das Bedürfniss näherer gesetzlicher Bestimmungen kann sich nur durch die Erfahrung, durch die häufige Wiederkehr derselben — unangemessenen oder widersprechenden — Entscheidungen herausstellen. Im Uebrigen giebt jede gesetzliche Bestimmung wegen ihrer nothwendigen Allgemeinheit leicht Anlass zu neuen Zweifeln und Meinungsverschiedenheiten.

Um die Uebereinstimmung in der Auslegung und Handhabung des Gesetzes in genügender Weise sicher zu stellen, bedarf es überall des Rechtes der Entscheidung über die streitigen Grundsätze von einer obersten Stelle aus.

Da die Entscheidungen der Bezirks-Commissionen jetzt schliessliche sind, so fehlt die bezeichnete Garantie für eine überall gleichmässige Anwendung des Gesetzes.

Die Instructionen des Finanzministeriums sind nur für die Vorsitzenden der Commissionen als Beamte bindend. Wenn man auch Bereitwilligkeit, auf die Ansichten der oberen Finanzbehörde Rücksicht zu nehmen, bei den Commissionen voraussetzen darf, so wird diese doch nicht mehr eintreten können, wenn es sich um ein abweichendes Verständniss des Gesetzes handelt. Dazu ist, wie bemerkt, der Weg allgemeiner Instructionen nicht überall ausreichend, da die nöthige Schärfe der Bestimmungen und vollständige Ausprägung der Grundsätze sich nur durch die Entscheidung der einzelnen Fälle, in welchen die Auslegung des Gesetzes zweifelhaft ist, erreichen lässt.

Es ist aus diesen Gründen von vielen Seiten für erforderlich erachtet worden, von der Entscheidung der Bezirks-Commissionen noch die Berufung an das Finanzministerium als höchste Instanz zu gestatten.

Wir können dieser Ansicht jedoch nicht beitreten.

Durch die Gestattung einer Berufung an den Finanzminister,

welche dann, wie sich versteht, nicht nur den Steuerpflichtigen, sondern auch den Regierungs-Bevollmächtigten freistehen müsste, würde die Stellung der ständischen Commissionen durchaus verändert und ihre Entscheidung dem Wesen nach auf die Bedeutung eines Gutachtens beschränkt werden. Der Sache nach würde die Vollmacht, die Einkommensteuer festzusetzen, dadurch in die Hände der Verwaltungsbehörden gelegt, und dem Finanzminister die Befugniss ertheilt werden, sowohl das Gesetz authentisch zu erklären, als auch über die Thatsache, ob Jemand ein Einkommen von einer gewissen Höhe beziehe, endgültig zu entscheiden.

Nach unserer Ansicht darf indess schon aus ganz allgemeinen Gründen die Auslegung und Weiterbildung der Gesetze — soweit nicht das Einschreiten der gesetzgebenden Gewalt selbst erforderlich wird — nur Aufgabe der richterlichen und nicht der Verwaltungs-Behörden sein; und auch die Entscheidung über Thatsachen, welche das Mein und Dein so wesentlich betreffen, kann, wenn von einem gesicherten Rechtszustande die Rede sein soll, nicht füglich den Verwaltungsbehörden allein überlassen werden.

Wir haben dazu oben noch besondere Gründe angeführt, weshalb wir glauben, dass die schliessliche Entscheidung über die Veranlagung der Einkommensteuer nicht den Verwaltungsbehörden übertragen werden darf. Dieselben Gründe sprechen dagegen, eine letzte Berufung an den Finanzminister zu gestatten, da dieses auf dasselbe hinauskommen würde.

Wir können uns daher nur dafür erklären, eine Berufung von den Bezirks-Commissionen, insofern es sich um die Auslegung des Gesetzes oder um Grundsätze für die Berechnung des Reineinkommens handelt, an den höchsten Gerichtshof zu gestatten, dessen Entscheidungen dann für alle Einschätzungs-Commissionen maassgebend sein und den ministeriellen Instructionen zum Grunde liegen würden.

In Beziehung auf die Thatsachen des einzelnen Falles würde die Entscheidung der Bezirks-Commission eine endgültige sein und bleiben müssen.

Wir glauben, dass auf diesem Wege die Einheit in der Auslegung und Handhabung des Gesetzes in genügender Weise

gesichert und zugleich ein wichtiger Schritt zu dem Ziel gethan werden würde, dessen Erreichung uns vor allem anderen Noth thut, nämlich die richtige Grenzlinie zwischen den Befugnissen der richterlichen und der Verwaltungs-Behörden ziehen zu lernen.
